

**INFORME SOBRE EL ESTABLECIMIENTO
DE UN SISTEMA ESPECÍFICO DE PROTECCIÓN
POR CESE DE ACTIVIDAD
A FAVOR DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS**

Elaborado por la Comisión de Expertos designada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración:

Santiago CARBO VALVERDE / Francisco RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ

Salvador DEL REY GUANTER

Valeriano GÓMEZ SÁNCHEZ

Teresa QUÍLEZ FÉLEZ

Eduardo RUIZ MUÑOZ DE BAENA

Fernando VALDÉS DAL-RÉ (Coordinador de la Comisión)

Diciembre 2008

SUMARIO

Primera Parte

“Informe sobre el establecimiento de un sistema específico de protección por cese de actividad a favor de los trabajadores autónomos”

I. Presentación

II. Ámbito subjetivo y situación legal de cese

1. Introducción

2. La Disposición Adicional Cuarta de la LETA

2.1. La naturaleza del mandato conferido al Gobierno

2.2. El contenido normativo: sus ambigüedades

3. Un debate obligado y previo: ¿voluntariedad u obligatoriedad de la prestación por cese de actividad?

4. El ámbito subjetivo de la prestación

5. El hecho causante de la prestación: la ordenación jurídica de la situación legal de cese de actividad

5.1. Una obligada y previa observación: la centralidad del tema a examen

5.2. Los requisitos de la situación legal de cese de actividad

5.3. Un ensayo de tipificación de las situaciones legales de cese de actividad

5.4. La declaración de las situaciones legales de cese

5.5. El nacimiento de la situación legal de cese

III. El diseño económico y financiero de la prestación por cese de actividad para los trabajadores autónomos

1. La economía de la prestación por cese de actividad para los trabajadores autónomos

2. Cotización, financiación y régimen de protección de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos

IV. La promoción del trabajo autónomo en el sistema de protección por cese de actividad

1. El punto de partida: El Título V de la LETA sobre el *“Fomento y promoción del trabajo autónomo”*.

2. El fomento y promoción del trabajo autónomo en sentido amplio: Iniciativas comunitarias y estatales

2.1. Marco general

2.2. Caracterización general de las medidas actualmente existentes: diversidad y heterogeneidad:

A. Medidas destinadas a formar a los presentes o futuros trabajadores autónomos:

- a. Formación profesional
- b. Información y asesoramiento técnico

B. Medidas dirigidas a facilitar o promocionar el desarrollo de un trabajo autónomo en sentido amplio:

- a. Medidas en el marco de la Seguridad Social
- b. Medidas vinculadas con los costes laborales o de protección social
- c. Medidas de carácter fiscal
- d. Medidas de información, asistencia técnica, difusión y apoyo al asociacionismo
- e. Medidas de gestión administrativa
- f. Medidas financieras

2.3. Los puntos débiles de las medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo en sentido amplio

3. Las medidas de fomento del trabajo autónomo en el marco de la prestación por cese de actividad: Promoción de la Actividad Emprendedora (PAE) y Compromiso de Promoción de la Actividad Emprendedora:

3.1. La inclusión como uno de los contenidos de la protección por cese de actividad

3.2. El ámbito subjetivo de aplicación de las medidas de PAE

3.3. El contenido de las medidas específicas de PAE integradas en la protección por cese de actividad

3.4. La gestión de las medidas específicas de PAE integradas en la protección por cese de actividad

4. La prestación económica por cese de actividad y la jubilación.

4.1. La jubilación anticipada para los trabajadores autónomos en el marco de la Disposición Adicional 4ª de la LETA. La prestación por cese de actividad a tiempo parcial como vía para fomentar el relevo en la actividad empresarial.

A. La jubilación anticipada para los trabajadores autónomos en el marco de la Disposición Adicional 4ª de la LETA.

B. La prestación por cese de actividad a tiempo parcial como vía para fomentar el relevo en la actividad empresarial.

4.2. La regulación de la jubilación anticipada en el marco del artículo 26.4 de la LETA y la Disposición Adicional 14ª.

V. La gestión de la prestación por cese de actividad

1. Las alternativas en la elección del órgano de gestión: ventajas e inconvenientes

2. La atribución a las Mutuas de la condición de entidades encargadas de la gestión de la prestación en régimen de exclusividad

2.1. Los principios informadores de la opción

2.2. Algunas sugerencias de ordenación jurídica

VI. Anexos

1. Normativos

2. Estadísticos

Segunda Parte

“Borrador de anteproyecto de ley por el que se regula un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos”

PRESENTACIÓN

En febrero de 2008, el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la también entonces Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo, decidió la constitución de una Comisión de expertos a la que encomendó la tarea de elaborar un estudio sobre la viabilidad financiera, con vistas a la ordenación jurídica, de un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, concretando de este modo el mandato conferido al Gobierno por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (LETA). Con la entrega del presente Informe, la Comisión cumple el encargo en su día recibido.

El Informe se estructura en dos partes. La primera aborda los grandes temas que, a juicio de los miembros de la Comisión, resultaba de todo punto necesario debatir a fin de poder acometer en el modo más adecuado y exigente posible la tarea encomendada. En esta primera parte se han pretendido identificar con la obligada claridad y analizar con el debido detalle los elementos estructuradores del sistema de protección por cese de actividad, habiendo procedido a atribuir una naturaleza semejante a los cuatro siguientes: ámbito subjetivo y sus supuestos de hecho, bases económicas y financieras, conexiones entre mecanismos de protección y medidas de promoción de la actividad emprendedora y gestión del propio sistema. En el desarrollo de todos y cada uno de estos ejes no solo se han planteado de manera abierta y sin reservas los delicados problemas que suscita y los novedosos escenarios que abre la disciplina legal del sistema de protección ya anunciado por la LETA. También se han procurado ofrecer aquellas soluciones que, a juicio de la Comisión, pueden resultar las razonables desde la doble y combinada vertiente jurídica y económica para resolver los problemas detectados. La segunda parte del Informe contiene la propuesta de un texto articulado regulador del tan

mencionado sistema de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

A lo largo de los siete meses de funcionamiento y de las diecisiete sesiones deliberativas, la Comisión ha mantenido reuniones de trabajo con los representantes de tres asociaciones de trabajadores autónomos (ATA, CEAT y UPTA) así como con altos directivos de UNESPA. De manera pública, los miembros de la Comisión quieren agradecer a los comparecientes, además de la disponibilidad de su tiempo, las sugerencias y aportaciones realizadas, unas concurrentes y otras críticas con el propio proyecto de fortalecer la protección social de los trabajadores autónomos mediante el establecimiento de un conjunto de prestaciones por cese de la actividad económica o profesional por ellos ejercida de manera directa y personal.

En todo caso y más allá de las divergencias mantenidas en el seno de la propia Comisión, las opiniones vertidas en el Informe y las propuestas normativas contenidas en el texto articulado se han adoptado de manera unánime; son compartidas por todos nosotros y de todas ellas nos responsabilizamos de manera solidaria.

Madrid, diciembre 2008

Santiago CARBO VALVERDE/ Francisco RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ
Salvador DEL REY GUANTER
Valeriano GÓMEZ SÁNCHEZ
Teresa QUÍLEZ FÉLEZ
Eduardo RUIZ MUÑOZ DE BAENA
Fernando VALDÉS DAL-RÉ (*Coordinador de la Comisión*)

PARTE PRIMERA

CAPÍTULO PRIMERO

ÁMBITO SUBJETIVO Y SITUACIÓN LEGAL DE CESE

1. Introducción

1. La delimitación del ámbito subjetivo o, si se prefiere, la identificación de los beneficiarios constituye, en un orden lógico-jurídico, la primera de las grandes opciones sobre la que ha de pronunciarse de manera lo más nítida y clara posible cualquier medida (o propuesta de medida) normativa destinada a regular un determinado beneficio, sea cual fuere su naturaleza (deducciones, ayudas, subvenciones, subsidios,...). Desde luego, la regla es aplicable al conjunto de prestaciones del sistema de Seguridad Social (SS), sin distinciones ni matizaciones en función del tipo de prestación o del régimen en la que la misma se inserte. Rudimentarios empirismos así lo confirman; corroboran, en efecto, que los preceptos que abren las disposiciones de cabecera de los diferentes regímenes en los que se estructura la SS o, en su caso, los preceptos que se sitúan en los lugares iniciales de los capítulos en los que dichas disposiciones regulan cada concreta prestación se dedican de modo sistemático a delimitar el universo de beneficiarios del sistema, del régimen o de la prestación.

Una vez tomada decisión sobre este primero aspecto, una segunda opción hace acto de presencia de inmediato en la tarea de ordenación jurídica de un beneficio público, en este caso de una prestación del sistema de SS. La configuración de una determinada prestación como un derecho jurídicamente perfecto – y no como un acto sujeto a la discrecionalidad u oportunidad de la entidad concedente - exige la definición del supuesto de hecho de la prestación misma; o, por emplear la terminología propia de ese sistema, requiere el

enunciado del hecho causante. Este cumple la muy importante función de delimitar las condiciones de muy diversa índole (subjetivas, objetivas, temporales o modales, por ilustrar la idea con ejemplos significativos) que ha de reunir el beneficiario potencial para convertirse en titular de la prestación, conversión ésta que es la que le permitirá, en caso de desestimación de su petición de reconocimiento, reclamarla ante los jueces y tribunales con fundamento, precisamente, en que reúne los requisitos definidores del supuesto de hecho. El hecho causante actúa, así pues, como elemento condicionante del derecho a la prestación misma.

Innecesario resultar hacer notar, que las opciones que se acojan en relación con cada uno de estos dos temas no constituyen piezas aisladas del régimen jurídico de una prestación; no tienen una lógica propia y separada de la que tienen los restantes elementos (financiación, cotización, cuantía, duración,...) que estructuran una prestación. Por enunciar la idea con un sencillo ejemplo: la determinación del universo de beneficiario puede ya condicionar la viabilidad financiera de la prestación.

2. En línea de principio, la tarea encomendada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN) al grupo de expertos constituido para elaborar un informe sobre el desarrollo normativo de la prestación por cese de actividad (PCA) de los trabajadores autónomos habría de comenzar por debatir y tomar una decisión sobre los dos temas anteriormente mencionados: delimitación del ámbito subjetivo de la prestación y definición de su o de sus hechos causantes. Por lo demás y como se ha señalado con valor general, también aquí las soluciones que se adopten han de traducir los grandes principios informadores de la prestación y, por lo mismo, han de ser coherentes y encajar con las reglas reguladoras de los restantes elementos que van a ordenar la PCA, señaladamente de los tres siguientes: cotización, cuantía y duración.

No obstante lo expuesto, a pesar de que la delimitación del ámbito subjetivo y del hecho causante conforman, en un orden lógico, los temas de

apertura del presente informe, el enunciado de la Disposición Adicional 4ª de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo autónomo (LETA) viene a alterar la sistemática del propio informe al introducir una cuestión previa de inexcusable tratamiento; a saber, la cuestión de identificar el principio estructurador de la futura regulación de la PCA. Y es que, en efecto, la citada disposición (DA4ª) plantea problemas de interpretación jurídica acerca de la naturaleza obligatoria o voluntaria de la prestación misma.

Esta mera constatación obliga a variar la sistemática de este informe, acomodando su contenido al concreto contexto normativo que rodea el futuro desarrollo legal de la citada prestación. De ahí, la conveniencia de empezar el mismo abordando el sentido y el alcance, desde el doble plano político y jurídico, de la DA4ª LETA.

2. La Disposición Adicional Cuarta de la LETA

2.1. La naturaleza del mandato conferido al Gobierno

3. La DA4ª LETA enuncia una regla jurídica encuadrable dentro del grupo de reglas denominadas secundarias o de organización. La presente disposición, en efecto, no enuncia una regla jurídica primaria; esto es, una conducta o comportamiento directamente aplicable a los trabajadores autónomos o a un colectivo de trabajadores autónomos cuya inobservancia por parte de un sujeto, público o privado, permitiría a sus titulares accionar judicialmente una pretensión de condena de hacer o de dar. Ese precepto legal se limita a formular unos mandatos destinados a poderes públicos con vistas a organizar una futura prestación de protección social a la que denomina “prestación por cese de actividad”.

En concreto, los destinatarios son, de un lado, el Gobierno y, de otro, las Administraciones Públicas. Dando de lado por el momento este segundo destinatario, el mandato dirigido al Gobierno, que se formula en los dos

primeros párrafos de la DA4ª LETA, enuncia lo que, sin mucha precisión técnica, pueden ser calificadas como grandes líneas, directrices o pautas a las que debe responder el proyecto de ley que el propio Gobierno ha de reenviar a las Cortes Generales regulando un “sistema específico de protección por cese de actividad” (parr. 1º, DA4ª LETA).

Antes de entrar en los contenidos materiales de esas líneas maestras, tarea que se abordará en próximo epígrafe, conviene detenerse en examinar la naturaleza del mandato al Gobierno. Y lo primero que conviene hacer notar, es que la DA4ª LETA, cuando establece las tan referidas directrices, no está instituyendo ningún mecanismo de cooperación internormativa entre el poder legislativo, las Cortes Generales, y el poder ejecutivo, el Gobierno. O por decirlo en palabras más técnicas, la citada DA4ª no formula delegación legislativa alguna al Gobierno a la que fuera de aplicación el art. 82 de la Constitución Española (CE). En breve, el mandato del párrafo primero de la DA4ª LETA no equivale en modo alguno a una ley de bases por la que se autorice al Gobierno a dictar un texto articulado dentro de los “principios y criterios” y del plazo fijados por la propia ley de bases.

Descartada de manera plena la naturaleza de delegación legislativa de la DA4ª LETA, el mandato que en la misma se enuncia tiene una menor ambición de política normativa y, lógicamente, una menor entidad política y jurídica (si es que tiene alguna). El objetivo perseguido por dicha disposición es mandar al Gobierno para que, sin sometimiento a plazo predeterminado, elabore un proyecto de ley por el que se regule, como ya se ha hecho notar, un “sistema específico de protección por cese de actividad” (parr. 1º, DA4ª LETA). Pero repárese que este mandato no equivale a una habilitación. Dentro de la función ejecutiva que el art. 97 CE le atribuye, el Gobierno dispone de facultad propia u originaria para elaborar cuantos proyectos de ley estime pertinentes y enviarlos a las Cortes Generales para que éstas, si así lo estiman conveniente, proceda a su tramitación y aprobación como leyes. O por enunciar la idea en otros términos, el Gobierno hubiera podido remitir a las Cortes un proyecto de

ley de regulación de un “sistema específico de protección por cese de actividad” aun cuando la LETA nada hubiera previsto.

La diferencia entre ambos supuestos reside en que, tras la inclusión en la LETA de la DA4^a, la decisión del Gobierno de elaborar el proyecto de ley ya no puede entenderse como debida a su libre iniciativa o libertad prelegislativa sino como resultado del mandato político enunciado en la DA4^a de la Leta. El principal problema que se plantea es el de averiguar las consecuencias del incumplimiento de este mandato así como las también consecuencias de la elaboración de un proyecto de ley que no se atenga a lo que se han calificado como grandes líneas conformadoras de la futura regulación.

En ambos casos, tanto en el supuesto de incumplimiento total como en el cumplimiento desajustado, las consecuencias son idénticas, restringiéndose las mismas a un plano estrictamente político. En el supuesto de que el Gobierno no enviara a las Cortes el proyecto de ley, éstas podrán adoptar las medidas de reprobación que consideren pertinentes, incluidas eventuales (pero poco verosímiles) mociones de censura, bien al Presidente del Gobierno bien al Ministro responsable del área; es decir, el Ministro de Trabajo e Inmigración. Por su parte y en la hipótesis de que se remitiera un proyecto de ley que no se atuviera a las mencionadas directrices o pautas generales, el Congreso podrá adoptar, en función de la fuerza representativa de los diversos Grupos Parlamentarios y de las eventuales alianzas entre estos, alguna de estas tres decisiones: devolverlo al Gobierno, rechazándolo en el debate de Pleno, acordar su tramitación, introduciendo las modificaciones que se estimen pertinentes a fin de acomodarlo a las pautas de la LETA, o, en fin, acordar su tramitación y aprobarlo en los términos elaborados por el Gobierno, aun cuando éstos resulten disconformes parcial o completamente con los fijados por la DA4^a LETA. Innecesario resulta hacer notar que esta última decisión no puede ser objeto de reproche jurídico alguno, pues el eventual conflicto entre la tan citada disposición y la ley resultante habría quedado resuelto de conformidad

con la primera y más importante de las reglas de solución de conflictos entre normas de idéntico rango: *lex posterior derogat legi priori*.

4. Las consideraciones hasta ahora expuestas no han tenido otra finalidad que la de dejar definido, desde un principio, el alcance de la DA4^a de la LETA. Y, por consiguiente, la de dejar igualmente definido el campo de actuación del Gobierno a la hora de elaborar el proyecto de ley sobre la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Desde luego, los mandatos establecidos en aquella disposición constriñen y limitan la iniciativa legislativa del Gobierno; pero lo hacen en un estricto sentido político y no jurídico.

La eventual separación del futuro proyecto de ley de los criterios, pautas o directrices establecidos en la DA4^a puede merecer reproches y críticas políticas en un doble plano. De un lado y en el plano parlamentario, el Gobierno podría exponerse a medidas de reprobación. No obstante y formulando el juicio con base en la observación de las consecuencias habidas en situaciones anteriores del parecido tenor¹, no parece que pudieran alcanzar un elevado tono crítico. De otro y en el plano de la opinión pública (votantes, medios de comunicación, asociaciones profesionales afectadas o sectores de expertos sobre la materia, por identificar esa abierta expresión de “opinión pública”), el Gobierno corre, igualmente, un amplio abanico de riesgos, que van desde el más débil, consistente en la crítica política, hasta el más extremo, materializable en la desafección de votantes. Pero tampoco en este segundo plano y con apoyo una vez más en la experiencia, son imaginables consistentes acciones de protesta.

Pero al margen de los efectos que pudieran acontecer, – entre los que no cabría excluir una mayor aceptación política y social del proyecto de ley por

¹ La Disposición Final Sexta de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE 31-12) mandató al Gobierno a presentar ante el Parlamento un informe sobre la extensión a los autónomos de una cobertura ante las necesidades sociales derivadas del cese de actividad así como a estudiar el establecimiento de un Fondo de Garantía en caso de cese debido a causas objetivas. Ambos mandatos no se cumplieron.

resultar éste más favorable o ser más beneficioso que el elaborado siguiendo los criterios de la DA4ª -, los incumplimientos defectuosos del mandato no afectarían en modo alguno a la regularidad jurídica de la ley que en su día fuera adoptada, validando y sancionando otros criterios estructuradores de la PCA distintos de los que informan la tan citada disposición adicional.

En suma y para concluir este ya largo razonamiento, las grandes pautas o directrices de las que en breve nos vamos a ocupar tienen, desde luego, un importante valor; pero este se contrae al plano estrictamente político. Y todo ello, claro está, sin perjuicio de los enunciados jurídicos que dichas pautas formulen y que son los que, en última instancia, orientan la función prelegislativa del Gobierno.

2.2. El contenido normativo: sus ambigüedades

5. El párrafo primero de la DA4ª LETA, único en el que ahora interesa reparar, reza del tenor literal siguiente:

“El Gobierno, siempre que estén garantizados los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera y ello responda a las necesidades y preferencias de los trabajadores autónomos, propondrá a las Cortes Generales la regulación de un sistema específico de protección por cese de actividad para los mismos, en función de sus características personales o de la naturaleza de la actividad ejercida”.

El pasaje transcrito no se presta a una fácil inteligencia; antes al contrario, está abierto a interpretaciones dispares que, en gran medida, traen causa en el lenguaje utilizado por la disposición a examen, que maneja y, lo que es más criticable, pretende equiparar dos bloques de términos difícilmente compatibles entre sí. De un lado, la disposición, al exigir que la decisión del Gobierno garantice “los principios de *contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera*”, emplea una serie de conceptos jurídicos, susceptibles de

objetivarse y, por consiguiente, susceptibles de poder ser evaluados en su cumplimiento. Pero de otro lado esa misma norma, al requerir que la decisión que adopte el Gobierno “responda a las *necesidades y preferencias de los trabajadores autónomos*”, introduce una terminología subjetiva y de naturaleza metajurídica.

La descodificación de este último giro gramatical no es en verdad tarea sencilla. En esquemática síntesis, la principal duda que suscita es la de discernir si las necesidades y preferencias de los trabajadores autónomos actúan como requisito que condiciona la decisión del Gobierno de remitir a las Cortes Generales el proyecto de ley sobre PCA o que, con un alcance más complejo y constrictivo, informa el propio proyecto de ley. En otras palabras, el principal problema se centra en dilucidar si con semejantes expresiones el legislador sujeta la adopción de la iniciativa legislativa del Gobierno a una previa exigencia sociológica cuya concurrencia corresponde valorar al propio Gobierno con criterios de oportunidad política o, por otra parte, ya instituye un presupuesto jurídico que ha de presidir la regulación del entero sistema de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Aun cuando puedan esgrimirse argumentos a favor de una y de otra tesis, me inclino por la citada en primer lugar por las razones que seguidamente se exponen. Lo primero que conviene destacar es que, sea cual sea la opinión defendida, ésta ha de aplicarse de manera unitaria al conjunto de la expresión considerada; esto es, tanto a las necesidades como a las preferencias, de modo que no resultaría admisible atribuir a cada vocablo una naturaleza diferente. En contra de los intentos de diferenciación interpretativa militan consistentes razones de unidad y coherencia interna del giro gramatical a examen. La aceptación de este obligado punto de arranque ya clausura toda posibilidad de dotar de un contenido jurídico sustantivo reconocible a las dos expresiones que integran dicho giro. De seguido se razonará esta conclusión.

Puede acordarse, al menos a efectos dialécticos, que la locución “preferencias” evoca, tal y como lo sugiere su semántica, un problema de elección². Por consiguiente, podría entenderse que, al traerlo a colación, la DA4ª de la LETA no otra cosa pretende que sujetar la PCA a un criterio de voluntariedad, erigido así en principio informador de la regulación de la prestación por cese de actividad. Pero si al vocablo “preferencia” podría asignársele una traducción jurídico-normativa, este mismo empeño resulta de imposible consecución en relación con el otro vocablo, con el de “necesidad”.

No es preciso consumir una amplia argumentación para convenir sin sombra alguna de incertidumbre que las prestaciones que integran el ámbito objetivo de nuestro sistema de SS - y, más en general, de cualquier otro sistema análogo – amparan estados previos de necesidad social. La noción de necesidad social forma parte de los pilares más esenciales y primarios de los sistemas de protección social, pues, en última instancia, identificar las contingencias constitutivas del ámbito objetivo de dichos sistemas equivale a identificar los estados de necesidad cubiertos y protegidos por dichos sistemas. En los sistemas de SS, las necesidades preceden a las prestaciones, de modo que mal puede articularse una prestación sin la previa constatación de que, con su regulación, se va amparar o tutelar una concreta necesidad social. En breve, sin necesidad no hay nada que proteger; no es necesario organizar prestación alguna.

Desde estas elementales consideraciones, es evidente que la referencia que la DA4ª de la LETA hace a las “necesidades” de los trabajadores autónomos no pretende en modo alguno instituir un presupuesto jurídico en el régimen de la futura prestación de cese de actividad. Su propósito no es otro que el de orientar la iniciativa prelegislativa del Gobierno, sujetando la misma a la constatación por el propio ejecutivo de que, en efecto, entre los trabajadores

² A favor de esta tesis, vid. CEAT, “*Memorandum* de CEAT ante la Comisión de expertos que estudia una posible prestación por cese de actividad para los autónomos”, Madrid 2008, p.7 (ejemplar fotocopiado)

autónomos o en ciertos colectivos de trabajadores autónomos hay una necesidad que debe ampararse socialmente por un sistema público de protección.

La unidad interna predicable del sintagma legal a examen obliga a entender que este mismo carácter orientativo de la adopción de la decisión de elaborar el proyecto de ley y no del contenido del propio proyecto de ley también resulta aplicable a la otra referencia formulada por la tan citada DA4ª LETA; a la referencia que se hace a las “preferencias” de los trabajadores autónomos.

Como ya se ha dicho, algunas opiniones defendidas ante el grupo de expertos y en su propio seno interpretan el reseñado vocablo como expresión de una voluntad legal de organizar la PCE bajo el principio de voluntariedad, a cuyo efecto equiparan el término a discusión con la segunda de las acepciones manejadas por el DRA: preferencia equivale a elección. Sin embargo y una vez argumentada que ha sido la imposibilidad de dotar de contenido jurídico sustantivo a esta noción, pues ello quebrantaría la unidad del sintagma en el que la misma se inserta, la acepción que conviene a preferencia no es la indicada sino la primera que recoge el mencionado Diccionario. En tal sentido, preferencia equivale a prioridad, primacía o ventaja.

6. Desde esta inteligencia es desde la que adquiere toda su compleja significación el sintagma incorporado en la DA4ª de la LETA e, incluso, el entero inciso incluido en su párrafo primero. Al margen de lo que se dirá más adelante, el proyecto de ley que adopte el Gobierno ha de atender a un doble orden de orientaciones o pautas. La primera serie de orientaciones tienen una dimensión estrictamente política; pide del Gobierno un juicio de oportunidad política. Y su contenido ha de recaer sobre dos materias que han de valorarse de manera conjunta. Ha de enjuiciarse, de un lado, la necesidad social del establecimiento de una prestación dedicada a proteger el cese de actividad de los trabajadores autónomos y, de otro, la prioridad que, en el estadio actual de

protección de esta categoría de trabajadores, ha de atribuirse a la implantación de dicha prestación. Por lo demás, es este un juicio que el Gobierno ha de adoptar con el auxilio de las herramientas que estime pertinentes, entre las que las consultas a las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos ocupa un lugar relevante pero no decisivo. Además de estas consultas, el Gobierno puede formar ese juicio a través del análisis de los datos estadísticos que disponga o prepare sobre, por ejemplo, fiscalidad, protección social, financiación o constitución de empresas en relación con los trabajadores autónomos.

La segunda serie de orientaciones despliegan, ahora sí, una dimensión exquisitamente jurídico-normativa. La iniciativa legislativa adoptada por el Gobierno ha de garantizar simultáneamente tres principios; los principios de contributividad, de solidaridad y de sostenibilidad financiera. A diferencia de lo acontece con la otra tanda de pautas u orientaciones, cuya concurrencia admite un amplio margen de discrecionalidad, expresable a través del debate político – decidir si la implantación de la PCE constituye o no una prioridad en el proceso de convergencia de la protección social de los autónomos con la de los trabajadores por cuenta ajena forma parte, a la postre, de las acciones de Gobierno -, esta segunda puede y debe ser enjuiciada conforme a parámetros técnicos. Desde luego, alguno de los citados principios, como por ejemplo el de sostenibilidad financiera, admite grados. Pero aun siendo cierto, es más verdad que la exigencia de que una prestación garantice los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera ya enuncia unas muy concretas opciones de política de derecho y, por lo tanto, ya descarta la posibilidad de incorporar otras. La idea puede ilustrarse con rudimentarios ejemplos. La contributividad de la prestación exige la participación financiera de los beneficiarios, vedando por tanto otras fórmulas de financiación como, por ejemplo, la debida a la imposición fiscal. De su lado, la solidaridad veta el recurso a fórmulas de capitalización. Y la sostenibilidad financiera, en fin, actúa al estilo del armazón jurídico de toda la prestación, proscribiendo una ordenación que no asegure la autosuficiencia económica de la prestación. Por

lo demás y no es lo de menos, este último principio, el de sostenibilidad financiera, pretende dotar a la prestación de cese por actividad de autonomía y sustantividad propias, conclusión ésta que arrastra un caudal de consecuencias constructivas. Me referiré, acaso, a la más significativa. La PCE puede organizarse como una prestación añadida al ámbito objetivo del RETA. Pero no es ésta la única solución posible, disponiendo así de libertad el Gobierno para decidir si la alinea o no con dicho régimen. La utilización del giro gramatical “sistema específico” para aludir a la prestación confirma esta interpretación.

7. Antes de dar por concluido este apartado, resulta de todo punto necesario efectuar dos últimas observaciones, relativas, la primera a analizar el sentido del último inciso del párrafo primero de la DA4ª de la LETA y, la segunda, a ejecutar idéntica tarea, solo que ahora en relación con el segundo párrafo de la tan repetida disposición adicional.

El párrafo primero de la disposición a examen, tras mandar al Gobierno a que reenvíe a las Cortes Generales, ateniéndose al conjunto de orientaciones políticas y jurídicas ya expuestas, un proyecto de ley por el que se regule la prestación por cese de actividad, concluye señalando que la ordenación de esta prestación ha de realizarse “en función de las características personales” de los trabajadores autónomos “o de la naturaleza de la actividad ejercida”.

Con semejante enunciado, el legislador vuelve a formular una orientación al Gobierno de contenido jurídico o, si se prefiere, una pauta susceptible de tener traducción normativa. Con la invocación a las “características personales” de los trabajadores autónomos o a la “naturaleza de la actividad ejercida”, la DA4ª de la LETA invita al Gobierno a introducir criterios de diferenciación o diversidad en el régimen jurídico de la ordenación. La orientación no establece qué circunstancias personales pueden ser tenidas en cuenta. Y tampoco pide, como así lo sugiere el empleo de la partícula disyuntiva “o”, que se tengan en cuenta ambos criterios, pudiendo ser tomados

en consideración uno, otro o ambos. Lo que hace es abrir a la futura regulación la posibilidad de establecer, en lugar de una solución uniforme, soluciones normativas diferentes en razón a los tan mencionados criterios.

Bien diferente es el sentido y alcance del párrafo segundo de la DA4^a LETA. El legislador ya no se limita a formular las orientaciones, políticas o normativas pero de carácter general, que han de conformar la decisión del Gobierno de remitir a las Cortes General un proyecto de ley por el que se regule un sistema específico de protección por cese de actividad. La pretensión ahora es la de fijar un marco detallado en relación con una singular situación de la PCE; en concreto, con aquélla en la que el beneficiario de la prestación se encuentre en “edades cercanas a la legal de jubilación”. En estas hipótesis, la citada disposición ordena que la regulación de la prestación ha de efectuarse en modo tal que se “garantice, en combinación con las medidas de anticipación de la edad de jubilación en circunstancias concretas contempladas en la Ley General de Seguridad Social, que el nivel de protección dispensado sea el mismo, en supuestos equivalentes de carrera de cotización, esfuerzo contributivo y causalidad, que el de los trabajadores por cuenta ajena, sin que ello pueda implicar costes adicionales en el nivel contributivo”.

No corresponde a esta parte del informe entrar en el contenido material del pasaje transcrito. Lo único que importa es destacar la notable complejidad de la regla jurídica transcrita, que formula al Gobierno un mandato cuya consecución no se vislumbra como una tarea sencilla. De un lado, ese pasaje legal ordena el Ejecutivo regular una modalidad de prestación por cese de actividad vinculada a situaciones de jubilación anticipada contempladas por la LGSS cuyo nivel de protección, en supuestos equivalentes “de carrera de cotización, esfuerzo contributivo y causalidad”, ha de ser el mismo dispensado a los trabajadores por cuenta ajena. Pero, de otro, impone una muy concreta restricción a dicha ordenación: que no implique costes adicionales en el nivel contributivo.

3. Un debate obligado y previo: ¿voluntariedad u obligatoriedad de la prestación por cese de actividad?

8. Tal y como se ha intentado argumentar en el epígrafe precedente, la DA4^a LETA no formula un pronunciamiento directo sobre la naturaleza voluntaria u obligatoria de la prestación por cese de actividad cuya regulación ordena preparar al Gobierno. No obstante ello, la exigencia de que el proyecto de ley que en su momento sea elaborado deba garantizar los principios de “contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera” ya sugiere, aunque sea de manera implícita e indirecta, la preferencia del legislador por configurar la nueva prestación con carácter obligatorio. Tal fue la opinión en su día emitida por el informe de la Comisión de Expertos para la elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo, a la que ahora nos adherimos³.

La ausencia de un pronunciamiento expreso sobre este particular extremo o, si se prefiere, la presencia de un pronunciamiento implícito no eliminan la conveniencia o, incluso, la necesidad de abrir debate sobre la naturaleza de la prestación. En primer lugar por cuanto, con independencia de la tesis que se defienda en torno al tratamiento que de esta cuestión lleva a cabo la DA4^a LETA, el mandato que esta norma enuncia no priva al Gobierno de márgenes de libertad en el ejercicio de su función de iniciativa legislativa. En segundo lugar por cuanto ese debate se ha convertido en el compañero de viaje de las modificaciones adoptadas en el curso de los últimos años en la acción protectora del régimen de protección social por excelencia de los trabajadores autónomos: el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). Por último, tampoco puede ignorarse que el carácter voluntario u obligatorio de la nueva prestación ha estado presente en las discusiones del grupo de expertos desde su propia constitución; tanto en las internas como en

³ AA.VV., *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo*, Madrid (Ed. MTAS) 2006, p. 210

las externas, las habidas con representantes de asociaciones profesionales de autónomos o de empresarios.

Descartado pues que el carácter voluntario u obligatorio de la protección de la PCE se encuentre ya inscrito o preconfigurado en el enunciado normativo de la DA4ª LETA, lo primero que conviene señalar es que a favor de cada una de las tesis a debate militan razones de oportunidad jurídica. Por lo pronto, la voluntariedad constituye, como es bien sabido y ya se ha recordado, una de las características empleadas por el RETA en el proceso de extensión de su acción protectora. No obstante ello, la LETA ha venido recientemente a moderar esta tendencia, apostando por una parcial y gradual transformación de la naturaleza de las prestaciones voluntarias. La obligatoria incorporación de los trabajadores autónomos independientes (TRADE) a la cobertura de la incapacidad temporal (IT) y de los accidentes de trabajo y enfermedad profesionales (AT y EF) (art. 26.3) así como, a partir del 1 de enero de 2008, de todos los autónomos a la protección de la IT (DA3ª.1) así lo confirma; como igualmente corrobora este cambio de tendencia el enunciado del número 2 de la DA3ª de la citada ley, que mandata al Gobierno a determinar las actividades profesionales de los autónomos que presentan un mayor riesgo, en las que será obligatoria la protección de los AT y EP.

No son los expuestos, sin embargo y a mi juicio, argumentos que puedan esgrimirse para zanjar el debate a favor de cualquiera de ambas tesis. Son otras razones las que, de seguro, jugarán un papel más determinante. Por lo demás, todas ellas reenvían a razones de oportunidad política cuya valoración forma parte de las responsabilidades últimas del ejercicio por el Gobierno de su facultad de iniciativa legislativa.

9. Sin perjuicio de las anteriores observaciones, el grupo de expertos manifiesta una preferencia por la configuración de la futura prestación con carácter obligatorio. Y ello, por las razones que seguidamente se exponen. De

seguro, ninguna de estas puede calificarse como terminante o definitiva; pero todas ellas, en conjunto, ofrecen un muy razonable soporte y fundamento a la decisión.

Ya se ha hecho notar que la DA4^a LETA no se pronuncia de manera expresa sobre la naturaleza de la PCA. No obstante y como también ha habido oportunidad de razonar, esta misma disposición establece un marco de pautas jurídicas a tener en cuenta por el Gobierno en el ejercicio de su iniciativa legislativa. A nuestro juicio, la obligatoriedad de la prestación es la opción que mejor se ajusta a esas pautas. Muy probablemente, incluso, el carácter obligatorio de la prestación es la única fórmula capaz de garantizar la exigencia de solidaridad y, desde luego, de sostenibilidad financiera de una prestación que, de otro lado, se pretende configurar jurídica y económicamente como “un sistema específico de protección”. De configurarse con carácter voluntario, la cobertura económica de la prestación resultaría muy elevada ya que a ella se acogerían casi de manera exclusiva aquellos autónomos o grupo de autónomos con mayor nivel de riesgo de aplicación del hecho causante de la propia prestación.

Un segundo argumento, que refuerza al ya expuesto, reside en la consideración de la obligatoriedad como la decisión que mejor se acomoda, haciendo suyas, las orientaciones políticas marcadas por el Pacto de Toledo y, más en particular, la referida a la progresiva convergencia de la acción protectora del RETA con el Régimen General. Antes de la promulgación de la LETA, este largo proceso había ya alcanzado un notable nivel de aproximación, llegando casi a la equiparación, con la excepción de dos materias: el reconocimiento de la jubilación anticipada y la prestación por cese de actividad. Precisamente, la DA4^a LETA pretende avanzar en ese proceso. Este avance debiera ahora alinearse, en su desarrollo final, con las opciones de este mismo texto legislativo a favor del progresivo tránsito en la cobertura de las prestaciones por IT y AT y EF desde la voluntariedad hacia la obligatoriedad.

4. El ámbito subjetivo de la prestación

10. La identificación de los trabajadores autónomos como beneficiarios de la futura prestación de cese por actividad ofrece un obligado punto de partida; pero un comienzo que, por su obviedad, termina instalado en la banalidad. La razón de este calificativo se debe a la enorme heterogeneidad del universo de trabajadores autónomos, integrado por grupos o colectivos diversos definidos no sólo ni tanto, como hace notar la DA4ª LETA, por la singularidad de su circunstancia personal o de su actividad económica, sino, además y sobre todo, por fórmulas de protección social diferentes.

Atendiendo a este último aspecto, cabe establecer diferentes distinciones de trabajadores autónomos. En concreto, las cuatro siguientes:

a) En primer lugar y por lo pronto, se encuentran los autónomos cuya protección se organiza a través del sistema público de SS y aquellos otros cuya protección se articula extramuros de dicho sistema. En este último caso se encuentran los profesionales incorporados a Mutualidades de Previsión Social alternativas⁴.

b) En segundo lugar y dentro de los autónomos incluidos en el sistema público de SS es necesario realizar una nueva clasificación, diferenciando entre los autónomos que han de afiliarse y darse de alta en el RETA y aquellos cuyo encuadramiento en la SS se efectúa en otro régimen diferente. Dicho régimen puede ser, por una parte, el Régimen General (RG), en el que se encuadran los socios trabajadores de sociedades cooperativas de trabajo asociado en las que estatutariamente se hubiere decidido su asimilación a trabajadores por cuenta ajena⁵. Por otra, el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar (RETM), aplicable tanto a los trabajadores por cuenta propia que realicen de forma

⁴ Vid. la Disposición Adicional Quinta LETA

habitual, personal y directa alguna de las actividades marítimo-pesqueras listadas⁶ como a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado que, ejerciendo alguna actividad de las legalmente listadas, sus estatutos hayan decidido su incorporación al RETM.

c) En tercer lugar y tratándose de autónomos encuadrados en el RETA, es preciso distinguir entre los incluidos en el sistema general y en un sistema especial. En esta segunda situación se encuentran los trabajadores por cuenta propia procedentes del Régimen Especial Agrario (REA), integrados, a partir del 1 de enero de 2008, en el Sistema Especial para Trabajadores por cuenta propia agrarios organizado en fechas recientes⁷.

d) En cuarto lugar y respecto de los autónomos afiliados al RETA, es obligado diferenciar entre los trabajadores autónomos que han de incorporarse de manera obligatoria al conjunto de la acción protectora prevista en dicho régimen especial, referida tanto a contingencias comunes como profesionales, y aquellos que tienen libertad para optar o no por la cobertura de los riesgos profesionales. En el primer grupo están los TRADE; y a él habrán de incorporarse en su día aquellos colectivos de trabajadores autónomos que desempeñen actividades profesionales reglamentariamente calificadas como de mayor riesgo de siniestralidad⁸. En el segundo grupo se encuentran hoy aquellos autónomos que, no siendo autónomos independientes, hayan decidido no optar por la protección de AT y EP. En un futuro, a esta categoría se les unirá la de los autónomos que, no ejerciendo actividad profesional de riesgo, hayan elegido quedar extramuros de la protección de AT y EP.

⁵ Vid. Disposición Adicional Cuarta 1.a LGSS

⁶ Vid. arts. 3 a 6 del Decreto 1867/1970, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (BOE 11-9)

⁷ Vid. Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de los Trabajadores por cuenta propia o autónomos (BOE 5-7)

⁸ Vid, respectivamente, art. 26.3 y DA4ª.3 LETA

11. Efectuado el anterior deslinde en la determinación de los sistemas de protección aplicables en nuestro ordenamiento a los trabajadores autónomos, el problema que plantea la identificación de los beneficiarios de la futura PCA se concentra, en mi opinión, en una sola tipología; en concreto, en la última.

Por lo pronto, no parece discutible la exclusión de la prestación de los profesionales cuya protección se articula extramuros del sistema público; es decir, se organiza a través de fórmulas mutualistas privadas. La exclusión está fundada en sólidas razones de unidad y coherencia jurídicas. De esta primera exclusión ya deriva alguna consecuencia constructiva y de índole práctica, la principal de las cuales consiste en la futura falta de alineamiento pleno entre los ámbitos subjetivos de LETA (art. 1º) y de la prestación por cese de actividad.

En segundo lugar, excluidos de la PCA han de quedar igualmente los socios de cooperativas de trabajo asociado integrados en el RG o en un régimen especial que tenga reconocida protección por desempleo, a los que en su día ya se les extendió la protección por desempleo⁹. Más dudosa puede ser la exclusión de los autónomos del REMT. No obstante y mientras no se desarrollen en plenitud las orientaciones de los pactos de Toledo, de estructuración del sistema público de SS en dos únicos regímenes, el General y el de Autónomos, parece razonable mantenerlos por el momento en situación ajena a la futura prestación, debiendo decidir la norma que en el futuro los incorpore al RETA los términos de la integración. Por estas mismas razones, tampoco me parece oportuno extender la PCA a los trabajadores autónomos procedentes del REA e incluidos en el sistema especial.

⁹ Vid. RD 1043/1985, de 19 de junio, por el que se extiende la protección por desempleo a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado (BOE 2-7), parcialmente modificado por la Disposición Adicional Sexta.2 de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (BOE 13-12). Vid. también el RD 42/1996, de 19 de enero, por el que se amplía la protección por desempleo a los socios trabajadores en situación de cese temporal o reducción temporal de jornada de las cooperativas de trabajo asociado (BOE 17-2)

Los problemas, pues, se centran, como ya fue anticipado, en discernir si el ámbito subjetivo de la PCE ha de resultar coextenso con el ámbito subjetivo del RETA o, por el contrario, ha de resultar mas reducido. En concreto y a nuestro juicio, el único criterio dotado de la necesaria consistencia jurídica para quebrar la inicial y plena equiparación entre ambos ámbitos es el que diferencia entre los autónomos incluidos en toda la acción protectora del RETA o los incluidos en parte de dicha acción. En la medida en que ese criterio viene definido por la cobertura o no de AT y EP, los dos polos de esta alternativa están formados por los autónomos que tienen cubiertos tanto los riesgos comunes como los profesionales y los que exclusivamente tienen cubiertos los riesgos comunes.

A favor de esta última solución milita alguna razón jurídica de cierto peso, cual es el tratamiento uniforme que el RETA haría de las dos clases de prestaciones profesionales contempladas: la ya prevista, AT y EP, y la que accede ahora al ámbito objetivo, el cese por actividad. No obstante ello, las razones que pueden esgrimirse en pro de la recepción por la futura regulación del criterio de coextensión entre los dos ámbitos subjetivos a examen, el del RETA y el de la PCA, resultan más consistentes.

En primer lugar, la opinión favorable a la limitación de los beneficiarios de la PCA a los trabajadores autónomos cubiertos tanto por riesgos comunes como por riesgos profesionales quiebra el principio de obligatoriedad que, como ya fue argumentado, se pretende erigirlo en canon informador de la entera ordenación jurídica de la PCA. En efecto, la definición del ámbito subjetivo de la PCA limitadamente a los autónomos cubiertos por la totalidad de las prestaciones dispensadas por el RETA habría de ir acompañada, tal y como sucede actualmente con la cobertura de AT y EP, del reconocimiento, a quienes no se encuentran cubiertos por los riesgos profesionales, del derecho de poder acceder, a su voluntad, a la protección articulada a través de la PCA. Pero como consecuencia de esta obligada regulación, el principio de

voluntariedad haría su aparición en la ordenación de la prestación con todo vigor y alcance; al menos, con el mismo vigor y el mismo alcance que el principio desarrolla en la actualidad. Al margen de ello, esta opción introduce, al menos potencialmente, un cierto riesgo de alterar los equilibrios económicos financieros del RETA. En la medida en que en el sistema vigente la cobertura de AT y EP es voluntaria para los autónomos que no tienen la condición de TRADE o (en el futuro) no ejerzan una actividad de riesgo de siniestralidad, esa opción podría inducir a estos autónomos a darse de baja en esa cobertura a fin de eludir el pago de la cotización de la nueva prestación.

Pero además de esta razón, de tono no menor, hay una segunda razón, vinculada a la coherencia del sistema, que también puede ser sopesada. Como ya se recordó, el párrafo segundo de la DA4ª LETA formula una serie de orientaciones que el Gobierno ha de tener en cuenta al regular la prestación “en los supuestos en que deba aplicarse en edades cercanas a la edad de jubilación”. En este contexto normativo, la solución amplia, la de hacer coextensos ambos ámbitos subjetivos, facilita una ordenación jurídica más integrada y uniforme de esta compleja situación, en la que, por otra parte, converge una contingencia común con otra profesional. La solución contraria, además de hacer más compleja esta ordenación, exigiría la adopción de medidas destinadas a evitar una utilización abusiva de la figura por parte de los autónomos que se encontrasen en ese tramo de edad próximo a la de jubilación. La eliminación de los focos de fuego es una medida preventiva más sencilla y contundente que la implantación de cortafuegos!

Por las razones expuestas y en suma, se opta por delimitar el ámbito subjetivo de la futura prestación de cese de actividad en unos términos en todo coincidentes con el ámbito subjetivo del RETA. Esta coincidencia, por otra parte, ha de entenderse plena; esto es, sin excepción o matización alguna. Cuestión distinta, pero ello ya no debe ser objeto ahora de estudio sino en el capítulo relativo a la cotización, es el eventual establecimiento de exclusiones o

reducciones de cotización en función de las características personales o de la actividad económica ejercida. Por lo demás, tampoco me parece que sea éste el momento y lugar apropiados para reflexionar sobre si la PCA ha de ser una prestación única, uniforme para todos los autónomos, o debe articularse, tal y como ya ha sido sugerido por alguna asociación profesional¹⁰, más de una prestación. Es éste un tema de notable complejidad, que habrá de ser tratado igualmente en capítulos posteriores, al debatir el régimen jurídico de la prestación y, en su caso, el de la cotización.

5. El hecho causante de la prestación: la ordenación jurídica de la situación legal de cese de actividad

5.1. Una obligada y previa observación: la centralidad del tema a examen

12. Tal y como tuvo oportunidad de razonarse en la parte introductoria de este capítulo, las dos grandes cuestiones objeto de análisis en el mismo habían de ser, de un lado, la definición del ámbito subjetivo de la PCA y, de otro, la delimitación de sus hechos causantes. Abordada que ha sido en anterior apartado la primera de estas cuestiones, se procede en el presente a tratar esta otra; la que ha sido calificada como hecho causante de la prestación, pero que también puede ser denominada, utilizando una terminología consolidada en nuestro sistema jurídico en la cobertura de necesidades de naturaleza semejante (que en modo alguno idéntica), como situación legal de cese de actividad.

De entre todos los elementos que integran la ordenación jurídica de la PCA, probablemente ninguno presenta un mayor nivel de complejidad jurídica que el que se va a abordar ahora. La razón se debe a una doble y entrelazada

¹⁰ Vid. UPTA, “Principios rectores de la prestación por cese de actividad prevista en la Ley 20/2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo”, Madrid 2008, p. 2 (ejemplar fotocopiado)

serie de motivos. La primera afecta a la extraordinaria centralidad que despliega el hecho causante en la PCA, muy superior a la que desempeña en las restantes prestaciones. En la mayoría de éstas, el supuesto de hecho se vincula a estados de necesidad en los que la voluntad de los beneficiarios de ordinario no juega, por protegerse contingencias relacionadas con la producción de hechos naturales que operan automáticamente, tal y como sucede, por ilustrar la idea con un sencillo ejemplo, con el cumplimiento de la edad de jubilación. Y si esa voluntad puede activar de algún modo la producción del hecho causante, la misma puede ser fácilmente detectable y, por tanto, controlable a fin de evitar fraudes. La eventual presencia de hechos autolíticos en el accidente de trabajo ilustra de nuevo, de manera igualmente sencilla, esta situación.

No es éste, sin embargo, el contexto fáctico en el que ha de moverse una prestación cómo la que es objeto de atención. Al estilo de lo que acontece con la prestación que protege las situaciones de pérdida de empleo de los trabajadores por cuenta ajena, los hechos causantes de la PCA no nacen de hechos naturales (maternidad, enfermedad, fallecimiento o cumplimiento de una determinada edad) que posteriormente el sistema de SS juridifica; antes al contrario, surgen de unos hechos que previamente ya han sido juridificados por algún otro sector del ordenamiento jurídico distinto al de la SS y de los que éste se apropia y hace suyos, calificándolos como hechos causantes. La expresión utilizada para identificar tales hechos – situación legal de desempleo – da cumplida cuenta de la singularidad de estas prestaciones; la de protección por desempleo y la de cese de actividad.

La máxima centralidad que en el régimen jurídico de la PCA ocupa la identificación del hecho o de los hechos causantes trae causa, precisamente, en esta singularidad. En una singularidad de la que va a depender, en última instancia, la capacidad de la prestación para atender las necesidades sociales que se pretenden cubrir. O, enunciada la idea en otros términos, una

singularidad que va a condicionar el nivel, mayor o menor, del índice de cobertura de la prestación respecto del conjunto de las genéricas situaciones de cese de actividad que afecten a los trabajadores autónomos. Mientras una delimitación amplia, que incorpore un abundante número de supuestos de cese de actividad, tendrá el efecto de instalar el índice de cobertura en niveles altos, una tipificación muy estricta de las situaciones legales de cese de actividad puede instalar la prestación en un estado de obsolescencia social.

La segunda serie de motivos que confiere a la tarea de delimitación de los hechos causantes de la PCA una muy notable relevancia tiene mucho que ver con las dificultades que en ella ofrece la configuración del elemento determinante tanto del reconocimiento como del mantenimiento de la prestación misma. El denominador común de todas las posibles situaciones legales de cese de actividad que puedan tipificarse ha de ser la involuntariedad del propio cese. De su lado, el requisito que debiera condicionar su disfrute, a lo largo del tiempo de duración que se estime pertinente, es la involuntariedad en la continuidad del cese o, por expresar la misma idea desde otro ángulo, la voluntad del trabajador autónomo de incorporarse de nuevo al mercado de trabajo. Pues bien, la ordenación jurídica de ambas situaciones de involuntariedad, la originaria y la sucesiva, no es un empeño fácil. No lo es la primera modalidad de involuntariedad debido a la capacidad del trabajador autónomo de influir, con sus actos o decisiones, en la suerte de la actividad que ejerce. Y tampoco es fácil la regulación de la involuntariedad sucesiva por la resistencia del trabajo autónomo a una mecánica transposición de las medidas que, en el trabajo por cuenta ajena, pretenden garantizar tanto la seriedad de esa involuntariedad como su control. Queden ya apuntadas estas dificultades, sobre las que habrá ocasión de reflexionar más adelante con el debido detenimiento, y cuya mención ahora no ha tenido otra finalidad que la de argumentar la importancia que, en la tarea de regulación de la PCA, asume la tipificación de los hechos causantes.

5.2. Los requisitos de la situación legal de cese de actividad

13. Como ya se hizo notar y ahora se reitera, el supuesto de hecho de una regla jurídica cumple la muy relevante función de juridificar aquella porción de realidad social (o de realidad jurídica, que lo mismo da) cuya concurrencia va a activar una determinada consecuencia jurídica. O por enunciar la idea en unos términos más próximos a los que aquí interesan, el hecho causante de una prestación tiene como cometido definir aquellas situaciones que, al producirse, confieren a los beneficiarios potenciales un derecho perfecto a reclamar su disfrute.

La identificación de cuáles pueden ser las situaciones legales de cese de actividad es una tarea que puede acometerse mediante el empleo de una variada sistemática. Aquí se recurrirá a un método de aproximaciones sucesivas. En este apartado se abordará la cuestión de tipificar los que, a nuestro juicio, han de actuar como requisitos o condiciones de aplicación de las propias situaciones legales de cese, dejando para posterior apartado la concreta definición de las mismas y remitiendo, para una última secuencia reflexiva, el análisis de un tema de máximo interés; a saber, el de la declaración (acreditación) de las situaciones legales de cese.

14. La propia denominación asignada por la DA4ª LETA a esta prestación ya evidencia sin sombra alguna de incertidumbre que la situación legal de cese exige la presencia, como primer y determinante requisito, de un cese de actividad, actividad ésta que, conviene ya dejarlo claro, no puede ser otra que la actividad ejercida por el trabajador autónomo; aquella para la que tiene, si precisa, la correspondiente licencia administrativa o la debida alta fiscal (CIF). O por formular la idea con mayor rigor técnico, la actividad económica a título lucrativo que realiza de forma habitual, personal y directa, determinante

de su encuadramiento y alta en el RETA¹¹. Ha de tratarse, en suma, del cese de una actividad económica, ejecutada de manera lucrativa.

Sin embargo, el cese de la actividad es una condición que, aun siendo necesaria, es insuficiente para conferir derechos al disfrute de la prestación. Es preciso, de un lado, que dicho cese no haya sido debido a actos imputables al trabajador autónomo (involuntariedad “originaria”) y, de otro, que, a lo largo del tiempo que dura la prestación, el beneficiario muestre una voluntad o disposición para reemprender una actividad por cuenta propia o, más en general, para incorporarse activamente al mercado de trabajo (involuntariedad “sucesiva”). Más adelante se ha de retornar sobre este segundo requisito, analizándole entonces desde la perspectiva más complicada: la de su acreditación o prueba. Por el momento, baste dejar sentada la necesidad de proceder a una objetivación lo más precisa posible de este requisito, objetivación ésta que, sobre todo respecto de la involuntariedad sucesiva, presenta notables dosis de dificultad y complejidad.

Por último, para acceder y mantener la prestación no han de bastar la involuntariedad en el cese y la disposición para reinsertarse en el mercado de trabajo. Es preciso, adicionalmente, que el cese o la falta de disposición para reanudar la misma u otra actividad profesional no haya sido causada por razones vinculadas a la aparición de unos hechos causantes determinantes de la aplicación otras prestaciones, tales como la incapacidad, temporal o permanente, o la maternidad. En tales casos, la experiencia observable en la protección por desempleo dispensada a los trabajadores por cuenta ajena muestra que, antes de lucrar la prestación por desempleo, resulta preciso aplicar o haber agotado con carácter previo esas otras prestaciones. La

¹¹ Vid., art. 2.1 del RD 2530/1970, de 20 de agosto, que regula el Régimen Especial de los Trabajadores por cuenta propia o autónomos (BOE 15-9)

regulación de la PCA ha de extraer las oportunas enseñanzas de esa experiencia.

5.3. Un ensayo de tipificación de las situaciones legales de cese de actividad

15. Ya se ha hecho notar en anterior epígrafe la conveniencia de definir el ámbito subjetivo de la PCA en términos coincidentes con los del RETA, versión régimen común o general. Todos los trabajadores autónomos encuadrados en este sistema pueden acceder a la prestación, siempre y cuando reúnan los requisitos legalmente previstos; esto es, siempre y cuando se encuentren en alguna de las situaciones de cese legalmente establecidas.

La delimitación de estas situaciones no es una tarea que pueda acometerse de manera homogénea para el colectivo de beneficiarios de la PCA. La decisión de la LETA de dotar a una muy concreta categoría de autónomos, la de los autónomos dependientes, de un conjunto de reglas jurídicas específicas, tanto de tipo sustantivo como procesal, no puede dejar ahora de tener reflejo en la identificación de las situaciones legales de cese por actividad, máxime cuando uno de los ejes de esa regulación específica se centra, precisamente, en el cese del ejercicio de su actividad profesional. Esta identificación ha de partir, así pues, de esta realidad jurídica diferenciada, tomar nota de ella y establecer, por consiguiente, una ordenación de las situaciones legales de cese en la que se distingan dos grandes grupos: uno primero de carácter general, aplicable a todo trabajador autónomo, y otro de carácter especial, con un ámbito de imputación normativa reservado a los autónomos dependientes.

En términos comparativos, la definición de las situaciones legales de cese de carácter general se presta a un mayor debate jurídico. La razón deriva en los diferentes criterios metodológico que hay que manejar en la delimitación de cada uno de los tipos a consideración. En relación con los TRADE, las situaciones de cese que han de activar legalmente al reconocimiento de la prestación se encuentran ya predeterminadas, no siendo exagerado atribuir a las causas mencionadas en los arts. 15 y 16 LETA, reguladoras respectivamente de la “extinción del contrato” y de las “interrupciones justificadas de la actividad profesional”, la condición de catálogo que ofrece inicialmente la posibilidad de seleccionar cuáles de, entre esas causas, deben ser tipificadas como situaciones legales de cese. La delimitación de las situaciones legales de cese de carácter general no cuenta, sin embargo, con esa ventaja metodológica o, por formular la idea desde otro ángulo, el cese de la actividad de autónomos es una noción muy abierta que puede cobijar una notable heterogeneidad de supuestos de hecho, algunos de los cuales, a su vez, son susceptibles de una graduación cuantitativa, de manera que la tarea final de definición del concreto hecho causante queda en ocasiones remitida a juicios de ponderación de política de derecho.

16. Pero al margen de su ubicación en un terreno especialmente polémico, la definición de las situaciones legales de desempleo ha de estar guiada por una doble y obligada orientación: involuntariedad y objetivación. Una y otra no se prestan, sin embargo, a un mismo tratamiento. Mientras que la objetivación es una finalidad que ha de procurar perseguirse en el plano normativo, siendo factible su real y efectiva consecución, la involuntariedad puede intentar plasmarse en ese mismo plano, aun cuando la garantía de su generalizada efectividad es un interrogante que, al menos, no puede ser respondido afirmativamente con parecida contundencia.

La razón de esta asimetría ya fue anteriormente anticipada, teniendo mucho que ver con la imposibilidad de asegurar la involuntariedad de una situación, como es el cese de la actividad profesional por el autónomo, que no es fácilmente desligable de actos previos procedentes del propio autónomo. La libertad de gestión de su actividad económica, que constitucionalmente tienen garantizados los trabajadores autónomos, influye en la marcha del negocio o industria, pudiendo al límite instalar a uno, al negocio, o a otra, a la industria, en un estado crítico, de inviabilidad económica, determinante del propio cese. En este contexto, la mayor flexibilidad apreciable de manera implícita en el juego de la exigencia de la involuntariedad en el cese debe ser compensada con una mayor rigidez en el tratamiento normativo de la objetivación.

A partir de estas premisas, la propuesta que se hace define tres concretas situaciones legales de cese de carácter general. La primera situación se debe a causas económicas, técnicas u organizativas. La necesidad de adornar la regulación de esta situación legal de cese con las máximas garantías de involuntariedad y objetivación explica la decisión de introducir un concepto bastante cerrado no tanto de la causa cuanto de la concurrencia de esta causa a efectos de su reconocimiento como situación legal de cese. La segunda situación se vincula a los estados de fuerza mayor, a los que se ha asimilado un supuesto tipificable como *factum principii*; se alude a la pérdida de la licencia administrativa. La tercera, en fin, es la violencia de género. Por lo demás, entre estas causas media una diferencia no menor. Mientras la primera implica un cese definitivo de la actividad, la dos últimas pueden provocar un cese de la actividad bien temporal bien definitivo. En todo caso, y es esta una última exigencia que juega por igual en ambas situaciones, el cese de la actividad ha de ser total, no contemplándose la posibilidad de reconocer a un autónomo en situación legal de cese en los supuestos de cese parcial de su actividad.

17. La noción que de trabajador autónomo dependiente surte el art. 11 LETA ya instala la definición de las situaciones legales de cese de carácter específico en un concreto terreno; en el de la extinción o de la interrupción del vínculo contractual con el cliente o proveedor del que depende económicamente.

Del listado de causas extintivas establecidas en el art. 15.1 LETA, la mencionada en la letra e), voluntad del trabajador autónomo, “fundada en un incumplimiento contractual grave de la contraparte”, ha de configurarse, de seguro, como situación legal de cese. También ha de reconocerse esa misma naturaleza a “la resolución del contrato por voluntad del cliente por causa justificada, debiendo mediar el preaviso estipulado o conforme a los usos y costumbres” (art. 15.1.f). No obstante, la caracterización de esta causa extintiva como situación legal de cese ha de quedar condicionada a la naturaleza objetiva de la causa alegada por el cliente, relacionada el funcionamiento de la industria o empresa de éste. Por consiguiente, en este capítulo podrá invocarse, en los términos establecidos en el párrafo segundo del art. 16.3 LETA, la fuerza mayor; pero quedará extramuros, cuando se produzcan conforme a esos mismos términos, “la incapacidad temporal, maternidad o paternidad” del TRADE. También ha de configurarse como situación legal de cese la resolución del contrato producida por voluntad del cliente sin causa justificada, salvo cuando la falta de justificación traiga causa en la alegación del cliente de alguna de las causas de interrupción citadas en los apart. b) y d) del art. 16.1 LETA. Dentro del genérico apartado previsto en el art. 15.1.h, “cualquier otra causa legalmente establecida”, han de calificarse, en fin e igualmente, como situaciones legales de cese la muerte, la incapacidad o la jubilación del cliente, persona física, siempre y cuando, adicionalmente, su actividad económica no prosiga.

Más dudosa parece la recepción como situación legal de cese de “la terminación del contrato o la conclusión de la obra o servicio concertados”, tipo extintivo éste, por cierto, que no se encuentra expresamente mencionado en el art. 15 LETA aun cuando podría entenderse implícitamente incluido en el supuesto de la letra b): “causas válidamente consignadas en el contrato”. Las dudas nacen de la enorme porosidad o la corta resistencia que ofrece esta causa extintiva a eventuales mecanismos engañosos entre el autónomo y el cliente de encadenamiento de contratos con reducidas interrupciones, destinadas a lograr una ayuda económica para financiar diversas finalidades, buena parte de las cuales puede incluso ser legítima (formativas, mantenimiento de la maquinaria o atención a la clientela no trabada por el cliente principal, por citar algunos ejemplos significativos). Por estas razones y al menos inicialmente, la propuesta excluye esta causa extintiva como situación legal de cese.

Un problema adicional que se presenta en relación con los TRADE y sobre el que es preciso pronunciarse es el de discernir si los ceses o las interrupciones de actividad tipificados como situaciones legales de cese han de ser totales, al estilo de lo defendido con carácter general, o puede aceptarse la cobertura de ceses e interrupciones parciales. La propuesta es la de integrar las dos modalidades, sin perjuicio de que el cese parcial deba repercutir en la cuantía de la prestación, operación ésta que, dada la noción de TRADE, no plantea problema alguno. En caso de cese parcial, el autónomo dependiente percibirá una prestación en cuantía proporcional al porcentaje de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas y profesionales que hubiere perdido a resultas de la extinción del contrato o de la interrupción de la actividad con su cliente principal.

5.4. La declaración de las situaciones legales de cese

18. Como ya hubo oportunidad de razonar, hay dos grandes grupos o modalidades de situaciones legales de cese. El primero enuncia las que se aplican indiferenciadamente a todos los trabajadores autónomos, concretándose en tres: el cese debido a causas económicas, técnicas y productivas, el cese o la interrupción producido por causa de fuerza mayor y, en fin, el cese o la interrupción motivado por la violencia de género.

La primera de las mencionadas situaciones de hecho habrá de documentarse, en lo esencial, a través de dos fórmulas. En caso de concurso, el autónomo afectado habrá de presentar el auto del juez acordando la declaración de concurso. En los otros casos, la documentación contable, profesional y fiscal que acredite la inviabilidad de proseguir la actividad y justifique, en atención a ello, la decisión de cese. En uno y otros supuestos, a esa documentación deberá acompañarse declaración escrita del autónomo en la que conste la fecha a partir de la cual tuvo lugar el cese efectivo de actividad. De su lado, la fuerza mayor se documentará mediante certificación expedida por la autoridad competente. No obstante y cuando se trate de la concurrencia del *factum principii* (pérdida de la licencia administrativa), la certificación habrá de ser expedida por el organismo público que acuerde el propio *factum*. Por último, la situación legal de cese de la violencia de género exige algunas consideraciones complementarias.

En la cobertura de la protección por desempleo, la violencia de género inicialmente se acredita, de un lado, mediante la orden judicial de protección o el informe del Ministerio Fiscal en el que conste la existencia de indicios de que la trabajadora padece violencia de género y, de otro y además, mediante comunicación escrita del empresario sobre la extinción o suspensión temporal por parte de la víctima de violencia de su relación laboral. La propuesta de aplicar esta situación legal de desempleo con carácter general, en lugar de

limitarla a las trabajadoras autónomas independientes, imposibilita la mecánica extensión en la PCA de los criterios previstos para la prestación por desempleo, al menos respecto de quienes no tienen la condición de TRADE. Por tanto y en concreto, esta situación legal de desempleo se acreditará, con carácter general, mediante la orden judicial de protección o el informe del Ministerio Fiscal en el que conste la existencia de indicios de violencia. Además de ello, se requerirá, para las autónomas no TRADE, una confesión jurada de cese o interrupción de su actividad, que, en las TRADE, será sustituida por la comunicación escrita del cliente de haber cesado o interrumpido la actividad.

La situación legal de desempleo consistente en la extinción del contrato por voluntad del trabajador autónomo “fundada en un incumplimiento contractual grave de la contraparte” podrá acreditarse por cualquiera de estas dos vías. De un lado, mediante sentencia del juez de lo social, declarando el incumplimiento del cliente y condenando a éste al pago de la correspondiente indemnización de daños y perjuicios; de otro, mediante escrito firmado por el cliente en el que se reconozca el incumplimiento grave por el incurrido y se fije la indemnización acordada. La segunda de las situaciones legales de cese de naturaleza específica, la relativa a la “resolución del contrato por voluntad del cliente por causa justificada” vinculada al funcionamiento de la empresa, ha de acreditarse mediante escrito del cliente en el que conste la causa económica, técnica, productiva u organizativa justificativa de dicha resolución. En tercer lugar, la situación legal de cese, consistente en la resolución del contrato del cliente producida sin causa justificada, habrá de acreditarse mediante cualquiera de los dos modos aplicables a la primera de las situaciones legales de cese, ya citados. Por último, la muerte, la incapacidad y la jubilación del cliente habrá de acreditarse mediante certificación expedida, respectivamente, por los herederos, el representante o el propio cliente, en la que conste la concreta circunstancia y el efectivo cierre de la empresa de titularidad del cliente.

5.5. El nacimiento de la situación legal de cese

24. En el sistema de protección por desempleo, la determinación del momento de nacimiento de la situación legal de desempleo tiene una notable relevancia. Al menos, por estas tres razones: por cuanto delimita el término temporal máximo hasta el que puede retrotraerse la protección, por cuanto define el *dies a quo* del plazo de 15 días del que dispone el trabajador para presentar la solicitud de la prestación y, finalmente, por cuanto fija el momento a partir del cual ha de computarse tanto el plazo de 6 años dentro del que habrán necesariamente comprenderse los períodos cotizados, que determinan la existencia o no del derecho a la prestación así como la duración de la misma, como el de los 180 días de cotización que van a tomarse en consideración para el cálculo de la base reguladora.

La decisión de utilizar en el ámbito de la PCA la figura de la situación legal de cese, fuertemente influida por la situación legal de desempleo, comporta que, también el ámbito de aquella, la determinación del momento del nacimiento de dicha situación debe jugar similar relevancia. Y por las mismas razones. De ahí, la conveniencia de prestar la debida atención a la indicada cuestión.

Con carácter general, la situación legal de desempleo nace con ocasión de la aparición del hecho al que el ordenamiento jurídico confiere la condición de factor causal de la protección. Una exacta inteligencia de esta primera afirmación requiere algunos desarrollos complementarios. Como ha tenido oportunidad de hacerse notar en reiteradas ocasiones, el reconocimiento formal de la situación legal de desempleo constituye un requisito indispensable para poder disfrutar la prestación. Sin embargo, ese reconocimiento tiene un carácter meramente declarativo, de modo que la fecha en la que ha de entenderse originada la situación protegida ha de ser aquella en la que ha tenido lugar de modo efectivo el cese de la actividad. Ahora bien, el

mencionado reconocimiento acontece siempre con posterioridad a la concreción fáctica de la causa de situación lega de cese.

No obstante lo expuesto, la delimitación del momento de nacimiento de la situación legal de cese plantea problemas en algunas situaciones, problemas que exigen una reflexión y una solución. Tres son, en concreto, las situaciones problemáticas; dos de ellas tienen una dimensión general, afectando la tercera limitadamente a los autónomos dependientes. La de éstos afecta a la muerte, incapacidad y jubilación del cliente y la solución propuesta es idéntica a la prevista, para similares hipótesis, por el sistema de protección por desempleo. En estos, el momento de nacimiento de la situación legal de cese aplicable a todos los efectos será la fecha de cese que figure en la comunicación escrita de los herederos, del representante o del propio cliente, fecha ésta que no tiene qué coincidir con la de producción efectiva de esos acontecimientos.

En la situación legal de cese, de carácter general, debida a causas económicas, técnicas y organizativas, que provocan la inviabilidad del negocio o industrial del autónomo, el momento de nacimiento de dicha situación no puede ser, lógicamente, el de la aparición de esas causas pues lo relevante de éstas no es que surjan sino que evolucionen y se consoliden en un sentido crítico o, con menor contundencia, negativo. El mencionado momento ha de referirse, según los casos, bien a la fecha de cese de actividad que conste en la declaración escrita presentada por el autónomo ante la entidad gestora de la prestación en solicitud del reconocimiento de la situación misma bien a la fecha del auto judicial que declare al autónomo en concurso de acreedores. Por último y en el caso de la violencia de género, el momento también ha de ser el que conste en la comunicación escrita que la víctima ha de acompañar igualmente y que puede haber sido suscrito bien por ella, de ser autónoma común, bien por su cliente, de ser autónoma dependiente.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DISEÑO ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD PARA LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

1. La economía de la prestación por cese de actividad para los trabajadores autónomos

1. De entre el conjunto de prestaciones, regulaciones y nuevos diseños legales recogidos en el LETA, el que se refiere a la *prestación por cese de actividad* es, con mucho, el que reúne mayor grado de complejidad. Es muy probable que, precisamente, esa sea la razón por la que su regulación normativa resulta pospuesta en el LETA.

El análisis del funcionamiento económico y financiero de la Prestación por Cese de Actividad para los trabajadores autónomos (en adelante PCA) constituye uno de sus aspectos esenciales. Y ello porque entre las materias que han quedado más patentemente de manifiesto en las comparecencias realizadas ante la Comisión –especialmente la realizada por UNESPA-, se encuentra la inexistencia de un mercado de seguros privado completo (en nuestro caso ni siquiera incompleto) que provea de productos que aseguren la contingencia de ausencia involuntaria de carga de trabajo o de actividad económica y que permitan así la cobertura del riesgo de ausencia de ingresos para los trabajadores autónomos.

Ciertamente, el sector asegurador dispone de una amplia y variada gama de productos para el trabajador autónomo (económicamente dependiente o no) pero ninguno de ellos afronta la contingencia planteada. Este asunto debe situarse, en opinión de la Comisión, en el primer lugar del orden de prioridades para el análisis de la nueva prestación. Porque solo si el mercado de seguros no proporciona un producto similar al pretendido o si, cuando lo hace, el precio o prima resultante es superior al que podría obtenerse a través

de mecanismos distintos al mercado, podría estar, *prima facie*, justificada la provisión pública de una prestación o seguro frente al cese en la actividad del trabajador autónomo.

Ahora bien, el problema esencial, desde la perspectiva de la elección del tipo de aseguramiento no reside en la existencia de distintos grados de protección –o de probabilidad de que ocurra el hecho causante- del riesgo asegurado. Si a lo que nos referimos cuando hablamos de sobreprotección o infraprotección es a la existencia de distintos niveles de riesgo derivados de las diferencias, en muchos casos significativas, que pueden existir con respecto a la probabilidad de cese de actividad (o de desempleo entre los trabajadores por cuenta ajena), entonces nos encontramos ante un problema de información asimétrica¹².

La selección adversa esta efectivamente basada en este tipo de problemas de información, pero afecta tanto a los seguros públicos como a los privados; de hecho es uno de los elementos que en la literatura económica justifica la intervención del Estado en la provisión de seguros frente a ciertos riesgos como el que ahora estamos analizando. El precio (prima) necesario para afrontar la sostenibilidad de un seguro privado que protegiera a los colectivos con más probabilidad de encontrarse en la contingencia cubierta sería tan alto que reduciría la demanda de cobertura y terminaría por hacer insostenible el seguro. Debe subrayarse el hecho de que “en condiciones de equilibrio competitivo, las primas reflejan el riesgo medio de los que compran la póliza”, lo cual implica que también en el ámbito privado los riesgos buenos subvencionan a los riesgos malos. Pero si, como consecuencia de ello, los potenciales asegurados con riesgos mejores dejan de suscribir el seguro de

¹² “Es obvio que un sistema basado en la obligatoriedad no nace para dar respuestas tan individualizadas; por definición, un sistema obligatorio se basa en lo que podríamos denominar unas cotizaciones medias, un catálogo de prestaciones medio y unas condiciones de acceso a las mismas también medias. La obligatoriedad se sitúa en la media de las situaciones que regula: lo cual quiere decir que sobreprotege en algunos casos e infraprotege en otros...” (Texto proporcionado a la Comisión correspondiente a la Comparecencia de UNESPA).

que se trate, el resultado será que solo los asegurados con más riesgo (los peores riesgos) pretenderán asegurarse, generando así el problema que la literatura económica denomina de *selección adversa*.

2. En términos históricos hay buenos ejemplos de procesos de naturaleza similar a la descrita. Durante el siglo XIX se desarrollaron en diversos países europeos seguros voluntarios de iniciativa sindical (en algunos casos, como el británico, con un alto grado de implantación). A partir del último decenio del siglo XIX, y sobre todo desde 1901, muchos municipios procedieron a subvencionar este tipo de fondos voluntarios en Holanda, Italia, Alemania, Bélgica, Francia, Noruega y Dinamarca.

En cuatro de los países antes señalados se establecieron subvenciones a escala nacional entre 1905 y 1908 que permanecieron vigentes hasta la implantación de sistemas obligatorios. Debe subrayarse que todos fracasaron y, de forma especial, los conocidos bajo la denominación de sistema de Gante, por ser en esta ciudad donde se produjo uno de los movimientos iniciales a favor de la subvención municipal de los seguros voluntarios, como consecuencia de los incentivos perversos generados por el carácter voluntario del seguro, dado que impulsaban el aseguramiento de los trabajadores con mayor riesgo de de incurrir en desempleo, lo que encarecía la cotización o la aportación municipal al fondo (o ambas cosas al mismo tiempo).

Por estas razones, la alternativa, cuando se trata de hacer frente a los problemas derivados de la existencia de selección adversa, no reside tanto en la naturaleza pública o privada de la cobertura del seguro, sino en su carácter voluntario u obligatorio.

3. Desde la perspectiva anterior, hay muy fundadas razones para defender que *solo sería posible y viable financieramente un seguro de carácter obligatorio*. Una de las más sólidas consiste en señalar, respecto de la existencia de distintos grados de riesgo que harían “injusto” el seguro y los problemas de sostenibilidad financiera, que si el seguro de desempleo español es financieramente viable en su actual configuración, ello se debe a la existencia de un alto volumen de asegurados que no llegan a utilizarlo nunca a lo largo de toda su vida laboral y que casi el 60 por 100 del gasto en prestaciones se origina por trabajadores que han finalizado una relación laboral de carácter temporal (que solo representan alrededor de un 1/3 del conjunto de los asegurados). Al respecto resulta útil la información sobre la distribución de los beneficiarios de prestaciones por desempleo según causas de acceso que se resume en el Cuadro 1.

Cuadro 1

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES SEGÚN CAUSA DE ACCESO AL DERECHO

Concepto	TOTAL (1)	NIVEL CONTRIBUTIVO	NIVEL ASISTENCIAL (2)
TOTAL	1.246.290	780.205	400.485
<u>Cese por despido</u>	<u>429.735</u>	<u>333.011</u>	<u>96.724</u>
Sin intervención de la jurisdicción de lo social	418.734	327.236	91.498
Despido por acta de conciliación administrativa	44.199	16.154	28.045
Despido por causas objetivas	43.403	31.098	12.304
Despido en período de prueba	16.187	11.703	4.484
Despido reconocido por Ley 45/2002	314.946	268.281	46.665
Con intervención de la jurisdicción de lo social	11.001	5.774	5.226
Por conciliación	2.801	1.467	1.334
Por sentencia	8.200	4.308	3.892
Despido improcedente	5.412	2.478	2.933
Despido nulo	1.324	901	423
Despido procedente	1.464	929	536
<u>Expedientes de Regulación de empleo</u>	<u>80.218</u>	<u>37.177</u>	<u>43.041</u>
Extinción de la relación laboral	78.218	35.337	42.881
Suspensión de la relación laboral	1.951	1.794	158
Reducción de jornada	49	46	3
<u>Terminación de la relación de carácter temporal y otras causas</u>	<u>736.338</u>	<u>410.018</u>	<u>260.720</u>
De contratos temporales	547.505	366.006	181.499
Contrato temporal de fomento de empleo	535.447	357.226	178.222
Contrato temporal en ETT	9.113	6.800	2.312
Otro tipo de contratos temporales	2.945	1.980	965
De fijos discontinuos	37.098	25.666	11.432
De tipo administrativo	3.281	2.993	288
Resolución voluntaria de la relación laboral	4.475	3.315	1.160
Otras causas	143.979	12.038	66.341

(1) Incluye la Renta Activa de Inserción bajo el epígrafe "Otras causas del derecho". No incluye el subsidio de trabajadores eventuales agrarios.

(2) No incluye el subsidio de trabajadores eventuales agrarios.

FUENTE: Anuario de Estadísticas laborales 2007 (avance) MTIN.

Sin embargo y con ser importantes, no acaban aquí las dificultades que plantea un programa de extensión de las prestaciones sociales de los trabajadores autónomos que incluya la contingencia del cese de actividad. Si uno de los problemas esenciales inherentes a cualquier seguro (público o privado) es la existencia de riesgo moral (es decir el incremento de las probabilidades de que los asegurados no tengan estímulos para evitar que ocurra el hecho causante asegurado), en un modelo en que el asegurado influye decisivamente en el factor que causa el derecho, como sería el caso de la prestación por cese de actividad de los autónomos, esta cuestión reúne una importancia de difícil exageración.

Ello es así no solo desde la óptica del nacimiento del derecho a la prestación asegurada, sino también desde la exigencia de lo que en la terminología de la política de empleo (por razones funcionales afectada por una visión concebida para el trabajo por cuenta ajena) se conoce como “búsqueda activa de empleo”, requisito característicamente necesario para el mantenimiento del derecho durante el tiempo de duración de la prestación correspondiente.

Las esferas habituales de actuación para prevenir el fraude en este tipo de programas han girado alrededor de dos ejes principales¹³. En primer lugar, orientando la prestación hacia un nivel de reposición de ingresos, en relación a los percibidos en activo, suficientemente reducido para estrechar los incentivos a la vulneración de las condiciones implícitas en la prestación asegurada o, en muchas ocasiones alternativamente, reduciendo el tiempo de duración de la prestación. Y, en segundo lugar, estableciendo modelos de seguro que incluyan un amplio abanico de requisitos a cumplir no solo a la hora del nacimiento del derecho sino, en muchas ocasiones, durante su propio disfrute.

¹³ Aunque no es el momento de profundizar en ello, conviene recordar la existencia de modelos comparados de protección por desempleo en los que altas tasas de reposición de ingresos suelen combinarse con periodos de derecho más reducidos (Suecia sería aquí el caso paradigmático) y otros en los que una mayor duración (como en los casos de España, Francia y Bélgica) se combinaría con menores niveles de sustitución de ingresos.

Señalados los principales problemas planteados por el establecimiento de programas de aseguramiento contra el riesgo de pérdida de ingresos asociado a las situaciones de desempleo - para los trabajadores por cuenta ajena - o de cese en la actividad - para los ocupados por cuenta propia-, no hay que olvidar los factores positivamente influidos por dichos programas.

Entre los factores anteriormente citados, desde la perspectiva derivada del establecimiento de la prestación por cese de actividad para los autónomos, deben subrayarse los efectos positivos de las prestaciones por desempleo en la productividad. Tales programas, al incrementar la seguridad para que los asalariados busquen o acepten empleos en sectores de mayor productividad y alto riesgo de despido futuro, podrían hacer aumentar la oferta potencial de este tipo de ocupación. Este razonamiento es, obviamente, extensible a las prestaciones por cese de actividad para autónomos y emprendedores, pudiendo resultar de interés ofrecer una panorámica de la ordenación jurídica de los sistemas de protección frente a las situaciones de inactividad en los países de la Unión Europea. Tal es la que se ofrece en el Cuadro núm. 2.

4. Teniendo en cuenta lo señalado, algunas de las opciones analizadas en las sucesivas comparecencias realizadas ante la Comisión de Expertos merecen ser tenidas en cuenta en el diseño inicial de un modelo de seguro obligatorio para el cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Por supuesto, el seguro debería plantearse sobre la base del juego conjunto de los principios de solidaridad y contributividad. A este respecto, una vía a explorar es la sugerida en el documento proporcionado a la Comisión por UPTA, cuando señala que *“podría consistir en el establecimiento de una base mínima común y obligatoria para todos los autónomos que garantizase una prestación de cuantía determinada e invariable y una cotización complementaria variable y de naturaleza voluntaria para aquellos autónomos quisiesen optar por ella y disfrutar, en consecuencia de una prestación mayor”*¹⁴.

¹⁴ Documento aportado por UPTA a la Comisión de Expertos (Pág. 2).

Cuadro 2

LA PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO DE LOS TRABAJADORES AUTONOMOS EN LA UNION EUROPEA

Países	Régimen específico o general de protección	Observaciones
Alemania	No	Los Regímenes especiales de Profesionales Liberales, Independientes, Artistas y Agricultores no contemplan cotizaciones obligatorias, aunque existe una prestación financiada con impuestos cuando se carece de otros ingresos y se busca activamente empleo.
Austria	No	
Bélgica	No	El Régimen Especial para los autónomos cubre los riesgos clásicos salvo AT y EP y Desempleo.
Bulgaria	Si	En las mismas condiciones existentes en el Régimen General
República Checa	Si	La Seguridad Social protege, con una cotización adicional, la contingencia de desempleo cuando se cotiza por la contingencia de jubilación.
Dinamarca	Si	Seguro social específico de carácter voluntario
Eslovenia	Si	Prestación cuando el rendimiento de la actividad no supera el salario/ingreso mínimo
Estonia	Si	Existe cobertura en el nivel asistencial (a partir de 180 días cotizados/año)
Francia	No	Los Regímenes especiales de Profesionales Liberales, Independientes, Artistas y Agricultores no contemplan aseguramiento frente al desempleo.
Grecia	No	Riesgo no cubierto en los Regímenes Especiales de Artesanos, Comerciantes y Agricultores
Holanda		La Seguridad Social para los autónomos cubre los riesgos clásicos salvo AT y EP y Desempleo.
Irlanda	No	Solamente los pescadores a tiempo parcial con cotizaciones complementarias pueden ser cubiertos del riesgo de desempleo.
Islandia	Si	Seguro obligatorio para los empleados con cuenta propia y ajena.
Italia	No	
Chipre	No	El Régimen Especial para los autónomos cubre los riesgos clásicos salvo AT y EP y Desempleo.
Letonia	No	Los trabajadores por cuenta propia están cubiertos de los riesgos clásicos salvo AT y EP y Desempleo.
Liechtenstein	No	
Lituania	Si	Como parte del seguro de jubilación con aportación complementaria
Malta	No	
Luxemburgo	Si	Cobertura de desempleo con al menos 5 años de cotización a la contingencia de jubilación.
Hungría	Si	Seguro obligatorio salvo para los agricultores, entre los que tiene carácter voluntario
Polonia	No	
Portugal	No	
Rumania	Si	Seguro de cotización voluntaria

Fuente: MISSOC (Comisión Europea). *La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse* (2007)

La principal ventaja que implicaría una alternativa como la reseñada consistiría en el incremento de los estímulos a la cotización por mayores bases efectivas dado el muy significativo sesgo hacia la cuantía fijada para la base mínima que presentan las distintas distribuciones de afiliados al RETA (véanse a este respecto los cuadros 3,4 y 5)¹⁵.

No parece necesario, en el diseño que estamos someramente describiendo, que exista algún tipo de fondo inicial de carácter estatal como el que en su día llegó a tener presencia (más formal que real) en los PGE.

Dado que el disfrute de la prestación exigiría, además de la existencia del hecho causante, la cotización durante un periodo de carencia previo por parte del asegurado, durante los primeros años de vigencia del modelo se acumularían fondos sin necesidad de abordar ninguna contingencia de gasto. Este fenómeno ha sido históricamente habitual no solo en el devenir de los programas de capitalización sino durante los periodos de maduración de los programas de seguros financiados mediante fórmulas de reparto.

¹⁵ Obsérvese en el Cuadro 4 como la reacción del sistema de la Seguridad Social a la preferencia de los afiliados por el establecimiento (de carácter voluntario) de bases de cotización próximas a la cuantía mínima ha sido el incremento adicional de las bases mínimas en relación con las cantidades establecidas para las bases máximas durante el periodo 1990-2000.

Cuadro 3

SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL RÉGIMEN ESPECIAL DE AUTÓNOMOS

Afiliados (excluido el Sistema Especial Agrario) por tramos de edad y % en bases mínimas de cotización

Tramo de Edad	Total afiliados (Sin SE Agr.)	Total afiliados (Sin SE Agr.) en Base Mínima	% sobre el Total en Base Mínima
16-24	101.381	95.230	93,9
25-34	665.702	627.700	94,3
35-44	953.219	877.512	92,1
45-54	834.784	639.156	76,6
55-64	552.666	336.148	60,8
>=65	59.872	44.054	73,6
Total	3.167.624	2.619.800	82,7

Con respecto al papel del Estado en la financiación del seguro hay que subrayar la desaparición, hace más de dos lustros, de la aportación del Estado en la financiación del INEM para el régimen de protección de los trabajadores por cuenta ajena (ello significa que, en la actualidad las cotizaciones al desempleo financian el conjunto de las políticas activas y pasivas ejecutadas por el Estado y los servicios públicos de empleo)¹⁶. En cualquier caso y con independencia de la evolución de la prestación por desempleo en el futuro (sometida a los avatares del ciclo económico como lo estaría, de existir, la PCA para los trabajadores por cuenta propia), esta conclusión debería ser incuestionable. Así lo establece la propia disposición adicional 4ª de la LETA, al afirmar que la prestación por cese de actividad se financia, bajo el principio de contributividad, con las cotizaciones de los autónomos asegurados.

¹⁶ Debe recordarse que la desaparición de la Aportación del Estado al INEM es el resultado del mantenimiento de un tipo de cotización durante el periodo 1992-2007 suficientemente alto respecto del vigente durante el periodo 1980-1992 y capaz, por consiguiente, de financiar el coste de las políticas de protección así como las políticas activas de estímulo y promoción del empleo. El problema, no reside tanto en el cuestionamiento de la posibilidad de que haya determinados gastos que no deben ser financiados por las cotizaciones al desempleo (existen argumentos suficientes desde la perspectiva de la teoría económica que justifican la financiación de las políticas activas y de prevención del desempleo con cargo a las cotizaciones sociales), sino en situar en cada momento el tipo de cotización en el nivel económicamente más adecuado dado el nivel de protección asignado al sistema.

Cuadro 4

SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RÉGIMEN ESPECIAL DE AUTÓNOMOS

Bases y tipos de cotización

Periodo	Bases					Tipos		
	Mínima	Máxima	% de la base mínima sobre la base máxima	Mínima > 50 años	Máxima >50 años (1)	Conting. Comunes	Incapacidad Temporal	Conting. Comunes sin I.T.
1990	364,93	1.752,19	20,83		919,55	28,8		
1991	401,36	1.839,82	21,82		973,64	(*) 28,80		
1992	449,5	1.931,77	23,27		1.027,73	(*) 28,80		
1993	503,41	2.032,20	24,77		1.099,85	28,8		
1994	563,81	2.103,24	26,81		1.099,85	28,8	1,8	27
1995	591,94	2.176,81	27,19		1.135,91	28,3	1,8	26,5
1996	612,67	2.253,07	27,19		1.171,97	28,3	1,8	26,5
1997	639,72	2.311,67	27,67		1.208,03	28,3	1,8	26,5
1998	664,6	2.360,17	28,16		1.244,10	28,3	1,8	26,5
1999	681,19	2.402,73	28,35		1.280,16	28,3	1,8	26,5
2000	698,14	2.450,87	28,49		1.316,22	28,3	1,8	26,5
2001	712,04	2.499,91	28,48		1.334,25	28,3	1,8	26,5
2002	726,3	2.574,90	28,21		1.360,80	28,3	1,8	26,5
2003	740,7	2.652,00	27,93		1.388,10	28,3	1,8	26,5
2004	755,4	2.731,50	27,66		1.416,00	29,8	3,3	26,5
2005	770,4	2.813,40	27,38	781,9	1.465,60	29,8	3,3	26,5
2006	785,7	2.897,70	27,11	809,4	1.509,60	29,8	3,3	26,5
2007	801,3	2.996,10	26,74	837,6	1.560,90	29,8	3,3	26,5
2008	817,2	3.074,10	26,58	859,5	1.601,40	29,8	3,3	26,5

1) Hasta 1993 es Base Máxima de mayores de 55 años.

(*) Según Normas de Cotización, la cuota a ingresar para el R.E. de Autónomos, se minorará mediante la aplicación de un coeficiente reductor del 0,49 %, que se corresponde con una minoración de tipo del 0,16 puntos.

(**) También el 0,1 % aplicado sobre la base de cotización, para la financiación de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, para los trabajadores incluidos en este régimen que no hayan optado a las contingencias derivadas de AT y EP.

FUENTE: Informe económico-financiero de la Seguridad Social (MTIN)

Junto a ello, parece evidente que el diseño de la PCA deberá sufrir aproximaciones sucesivas y periódicas a la situación de equilibrio entre cotizaciones y prestaciones¹⁷. Inicialmente el punto de partida no debería ser en exceso alto en cuanto al tipo de cotización (como más adelante se razonará,

¹⁷ Ello exigirá, la realización de procesos de elección entre mejora o reducción de prestaciones y aumento o reducción en los tipos de cotización como históricamente ha venido sucediendo en la prestación del Régimen General.

un tipo situado alrededor del 3 por 100 podría ser suficiente) y, en cualquier caso, el modelo no debería exigir mucho más dado que a diferencia del seguro de desempleo en el que la cotización es conjunta entre empresarios y asalariados, la prestación por cese de actividad sería financiada en exclusiva por la cotización del trabajador autónomo.

Cuadro 5

SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL RÉGIMEN ESPECIAL DE AUTÓNOMOS

Afiliados protegidos de AT y EP (excluido el Sistema Especial Agrario) por tramos de edad y % en bases mínimas de cotización

Datos a marzo
2008

Tramo de Edad	Afiliados con ATEP (Sin SE Agr.)	Afiliados con ATEP (Sin SE Agr.) en Base Mínima	% sobre el Total en Base Mínima
16-24	18.167	16.615	91,5
25-34	95.733	86.104	89,9
35-44	108.556	92.974	85,6
45-54	81.057	55.692	68,7
55-64	39.832	20.279	50,9
>=65	2.790	1.687	60,5
Total	346.135	273.351	79,0

FUENTE: Seguridad Social.

2. Cotización, financiación y régimen de protección de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

5. La determinación de la cotización y financiación de la prestación por cese de actividad se haya ineludiblemente ligada al ámbito subjetivo de la prestación, así como a su gestión y al régimen de políticas activas. En este sentido, el universo de beneficiarios constituye un elemento crítico para la eficiencia práctica de la prestación, ya que condiciona –dentro de ciertos márgenes- la viabilidad financiera de esta prestación.

La propuesta de cotización y financiación que se plasma en este documento trata de ser coherente y encajar con el resto de las reglas reguladoras de los de la PCA. Asimismo, a la hora de establecer los principios de la cotización y financiación de la PCA, se trata de llegar a una solución que permita dotar a los trabajadores autónomos contemplados en esta prestación de un nivel de protección en términos de cotización, esfuerzo contributivo y causalidad equivalente, en la medida de lo posible, al dispensado a los trabajadores por cuenta ajena, según la LGSS. En cualquier caso, en esta equiparación –entendida como una prestación cuya cuantía no sea muy distinta dado el esfuerzo contributivo comparado, generalmente medido en función del tipo de cotización- radica, esencialmente, la dificultad para determinar aspectos tales como el hecho causante o la propia cotización ya que la heterogeneidad y peculiaridades del colectivo de trabajadores autónomos dificultan, que no impiden, esta tarea de equiparación.

Otra de las premisas en el establecimiento de la cotización de la PCA es la de la obligatoriedad que resulta, asimismo, determinante, no solo para garantizar la solidaridad y eficiencia social de la propuesta sino para establecer un régimen adecuado de incentivos y favorecer su viabilidad financiera. En cualquier caso, en lo que a cotización se refiere, se pueden contemplar exclusiones o reducciones de cotización en función de las características personales o de la actividad económica ejercida en función de la política de

estímulos al emprendimiento y el autoempleo determinada en cada momento por la Autoridad Laboral.

En cuanto a la financiación, la determinación general de los costes depende en gran medida del régimen de gestión. En particular, las previsiones sobre cotización parten del supuesto de que la gestión correspondería bajo ciertas condiciones (entre las que debería figurar por razones de economía del sistema, la recaudación conjunta de cuotas por la TGSS) a las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo con la participación de los interlocutores sociales y las asociaciones profesionales más representativas. Si así fuera, a ellas competiría, a su vez, controlar la concurrencia de la situación legal de cese de actividad del solicitante y, en general, aquellos requisitos contemplados en el régimen legal de la PCA. Por otro lado, en cuanto a los costes, se entiende que las Mutuas estarían obligadas a organizar un servicio de información, control y estímulo a la actividad profesional a favor de los beneficiarios de la PCA.

En el Cuadro 6 se presenta un resumen de los principales parámetros de partida de un modelo de régimen de protección universal y contributivo para la cobertura del riesgo de cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Como puede observarse, la tasa de reposición de ingresos (70 por 100 durante los seis meses de percepción de la prestación es similar a la correspondiente a los primeros seis meses de percepción de la protección contributiva por desempleo en el Régimen General, si bien en la prestación por cese de actividad la duración máxima, a diferencia de éste, es inferior dado que se sitúa en seis meses (frente a veinticuatro para el Régimen General).

Cuadro 6

PARAMETROS BASICOS DEL MODELO DE PRESTACION POR CESE DE actividad

Año 2008	
Concepto	Cuantía / Volumen
Base de cotización mensual (euros)	922,5
Tipo de cotización (%)	3,15
Cuota mensual/afiliado RETA (euros)	29,1
Cotizantes afiliados al RETA	3.167.624
Tasa de sustitución de ingresos (% sobre base de cotización)	70
Prestación mensual (euros)	645,8
Cotización Contingencias comunes durante PCA	274,91
Media mensual de beneficiarios	88.693
Duración máxima de la prestación (meses)	6
Relación entre periodos cotizados y periodos de derecho	6
Cotización mínima de acceso al derecho (meses)	12
Derechos equivalentes a 12 meses de cotización (meses)	2
Derechos equivalentes a 18 meses de cotización (meses)	3
Derechos equivalentes a 24 meses de cotización (meses)	4
Derechos equivalentes a 30 meses de cotización (meses)	5
Derechos equivalentes a 36 meses de cotización (meses)	6

Fuente: elaboración propia

El modelo incluye también la cotización por contingencias comunes (sin incluir Incapacidad temporal) durante la percepción de la prestación monetaria (274,91 euros/mes). El volumen de cotizantes estimado se basa en los datos de afiliación total del RETA, sin incluir a los procedentes del Régimen Especial Agrario, correspondientes al año 2007 (en los cuadros 7 y 8 se presentan las principales fuentes de datos que recogen la información relevante)¹⁸.

Cuadro 7

AFILIACION DE TRABAJADORES AL REGIMEN ESPECIAL DE AUTONOMOS (excluido el Sistema Especial Agrario)

Periodo	Afiliados al RETA
1998	2.425
1999	2.510
2000	2.569
2001	2.615
2002	2.656
2003	2.733
2004	2.840
2005	2.935
2006	3.019
2007	3.122

FUENTE: Boletín de Estadísticas Laborales. MTIN

¹⁸ Las diferencias en el volumen de afiliación contenida en los cuadros 7 y 8 se deben a la inclusión en el cuadro último de los afiliados con pluriempleo o pluriactividad en el RETA.

Cuadro 8

TRABAJADORES AFILIADOS EN ALTA LABORAL POR CUENTA PROPIA SEGÚN RÉGIMEN Y COLECTIVO (2007)

Colectivo	TOTAL		Régimen Especial Trabajadores Autónomos		Régimen Especial Agrario		Régimen Especial Trabajadores Mar	
	2.006	2.007	2.006	2.007	2.006	2.007	2.006	2.007
TOTAL	3.332.348	3.428.868	3.062.439	3.167.847	254.375	245.725	15.534	15.296
AUTÓNOMOS PROPIAMENTE DICHOS(1)								
Total	2.207.485	2.238.772	1.939.886	1.980.368	253.545	244.858	14.054	13.546
<u>Autónomos sin asalariados</u>	<u>1.762.005</u>	<u>1.793.421</u>	<u>1.511.620</u>	<u>1.551.986</u>	<u>238.267</u>	<u>229.794</u>	<u>12.118</u>	<u>11.641</u>
<u>Autónomos con asalariados</u>	<u>445.480</u>	<u>445.351</u>	<u>428.266</u>	<u>428.382</u>	<u>15.278</u>	<u>15.064</u>	<u>1.936</u>	<u>1.905</u>
Con 1 asalariado	226.290	228.718	217.524	219.940	7.387	7.440	1.379	1.338
Con 2 asalariados	98.920	99.012	95.629	95.813	2.902	2.792	389	407
Con 3 asalariados	49.452	48.839	47.909	47.265	1.418	1.455	125	119
Con 4 asalariados	26.539	26.084	25.601	25.202	906	853	32	29
Con 5 y más asalariados.	44.279	42.698	41.603	40.162	2.665	2.524	11	12
OTROS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA								
Total	1.124.863	1.190.096	1.122.553	1.187.479	830	867	1.480	1.750
Familiar colaborador	191.866	198.735	190.572	197.412	689	647	605	676
Socio de sociedad	845.462	844.125	844.633	843.070	141	220	688	835
Miembro órgano admón. soc.	54.701	107.912	54.664	107.866	-	-	37	46
Familiar de socio	6.942	13.088	6.792	12.895	-	-	150	193
Religioso	18.287	17.284	18.287	17.284	-	-	-	-
Colegio Profesional	7.605	8.952	7.605	8.952	-	-	-	-

(1) Son los trabajadores autónomos que no están integrados en sociedades mercantiles, cooperativas ni en entidades societarias. También se excluyen los que figuran como familiar colaborador y los que están registrados formando parte de algún colectivo especial de trabajadores.

FUENTE: Anuario Estadísticas Laborales 2007 (MTIN)

La propuesta para los tipos y plazos de cotización se establece en términos y supuestos similares a los establecidos para prestaciones análogas. En particular, las alternativas que se presentan en esta sección parten de la base de las propuestas y esquemas financieros desarrollados en 2005 por el Ministerio de Trabajo en colaboración con la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) para analizar la sostenibilidad financiera de un régimen de prestación por cese de actividad para el trabajador autónomo.

En aquella AMAT concluía que, tomando como referencia todo el colectivo de trabajadores autónomos y con un tipo de cotización del 3,81 por 100, el sistema era financieramente viable. En la presente propuesta, existen algunas similitudes en los supuestos, si bien otros se han reorientado para preservar la sostenibilidad financiera así como la viabilidad en cuanto a la estructura de incentivos de la prestación y la carga que ya soportan los trabajadores autónomos por prestaciones similares.

Por estas razones, cualquier propuesta sobre tipos y plazos de cotización debe partir de una posición conservadora sobre las bases de cotización. Aun preservando el principio de igualdad, no se pretende establecer para el autónomo un sistema similar al que se aplica para el trabajador por cuenta ajena, ya que, para este último, el reconocimiento de la prestación por desempleo nace como consecuencia de la pérdida de empleo debida a la finalización del contrato laboral por decisión de un tercero, el empresario, lo que hace que el trabajador esté en desempleo en contra de su voluntad.

En el caso del autónomo, al no existir un contrato laboral, la finalización del trabajo depende de una decisión propia, aunque ésta esté determinada por la causa objetiva de la ausencia de continuidad en el proyecto, salvo en el caso de los autónomos económicamente dependientes, donde la finalización de la actividad se puede producir por la pérdida del único cliente que el autónomo tiene.

Para facilitar la comparación entre la configuración actual del régimen de protección por desempleo de los trabajadores por cuenta ajena y el diseño planteado para la PCA se ha elaborado el cuadro 9.

Cuadro 9

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL MODELO DE PRESTACION POR CESE DE ACTIVIDAD EN RELACION A LA PRESTACION CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO DEL REGIMEN GENERAL

Concepto	PCA Régimen Autónomos	Desempleo Régimen General
Prestación de la Seguridad Social	Si	Si
Régimen Contributivo específico	Si	Si
Periodo de cotización mínima (meses)	12	12
Periodos de derecho en relación a los periodos cotizados (meses)		
- 12 meses de cotización	2	4
- 24 meses de cotización	4	8
- 36 meses de cotización	6	12
- 72 meses de cotización	6	24
Tasa de sustitución de ingresos (% sobre base de cotización)	70	70
Cotización Contingencias comunes durante prestación	Si	Si
Duración máxima de la prestación (meses)	6	24
Periodo de carencia entre periodos de consumo de prestaciones (meses)	24	No existe
Topes a la cuantía máxima de la prestación	No	Si

Fuente: *Elaboración propia.*

Estas diferencias son importantes para establecer la cuantía y el régimen de la prestación que, en el caso del trabajador por cuenta ajena, se determina en función de la base cotizada que depende de la retribución realmente percibida, establecida entre las partes en base a acuerdo individual

o, como suele ser más habitual, en función de lo establecido en el convenio colectivo de aplicación. En el caso del autónomo, la base de cotización la decide voluntariamente el propio trabajador.

Como se puede constatar en los datos del cuadro núm. 10, el tipo de cotización por desempleo de los asalariados oscila entre el 7,05 y el 9,3 por 100 según tipo de contrato (cuota conjunta entre empresa y trabajador). La cuantía fijada para el tipo de cotización en el modelo de PCA aquí reflejado es del 3,15 por 100; es decir, alrededor del doble del tipo vigente durante la segunda mitad de 2008 en el Régimen General para la cotización a cargo del trabajador y algo menos de la mitad (el 44 por 100) del tipo de cotización conjunto a cargo de empresarios y trabajadores para los contratos indefinidos.

Cuadro 10

TIPOS DE COTIZACION POR DESEMPLEO EN EL REGIMEN GENERAL

Concepto	2008 (julio)
	Tipo (%)
Contratos Indefinidos	7,05
Empresa	5,5
Trabajador	1,55
Contratos de duración determinada	8,3
Empresa	6,7
Trabajador	1,6
Contratos de duración determinada y a tiempo parcial	9,3
Empresa	7,7
Trabajador	1,6

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales (Avance 2007). MTIN

Considerando lo expuesto, la prestación por cese de actividad para el autónomo, independientemente de las condiciones que se fijen para determinar el final de la actividad por causas no voluntarias, debe ser más limitada en cuantía y tiempo que la prestación por desempleo, de forma que pueda ser financiada con un tipo de cotización más bajo, adecuadamente absorbible por el trabajador autónomo, y de evitar la utilización fraudulenta de la medida.

5. El modelo de cotización que se propone parte de los siguientes principios:

1) El colectivo al que se propone dirigir la medida son los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Estimamos que, con los datos de afiliación a junio de 2009, se trata de un colectivo de algo más de 3.000.000 autónomos (cuadros 7y 8).

2) El hecho causante debería identificarse mediante la acreditación de causas objetivas de cese de actividad, teniendo en cuenta que en el caso de autónomos con asalariados dicha finalización lleva aparejada la desaparición de plantilla a su cargo, salvo en caso de transmisión de empresa¹⁹.

3) Para el cálculo se ha considerado un tipo de cotización de cotización del 3,15 por 100, aplicables sobre la base media reguladora que, en este momento alcanza 922,51 euros.

4) El derecho a la prestación se genera cuando se haya cotizado al menos, doce meses, y consistirá en el 70 % de la base de cotización al RETA, durante un periodo máximo de seis meses (para una cotización de treinta y seis o más meses) después de haber transcurrido un mes desde la finalización de la actividad. Este nivel de protección es similar en su forma de cálculo al del

¹⁹ Vid. el Capítulo I del presente Informe

desempleo de trabajadores por cuenta ajena (aunque con una relación distinta de periodos de cotización y de derecho) incorporándose el periodo de un mes sin prestación con el objeto de evitar la utilización de esta medida para cubrir, por ejemplo, periodos vacacionales o transitorios de inactividad inferiores al mes.

5) Se prevé un período de un año para la puesta en marcha del sistema, en consonancia con el régimen temporal establecido para que la prestación pueda tener efecto.

6. El resultado de la aplicación del tipo de cotización previsto a la cuantía de la base media, sería la cuota mensual por afiliado al RETA que se situaría en 29,1 euros. De la misma forma, la prestación mensual quedaría fijada para el primer año de aplicación en 645,8 euros mensuales (cuantía equivalente al 70% de la base media de cotización).

Junto a ello, el modelo de simulación incorpora una escala de relación entre periodos de cotización y periodos de derecho más reducida que la existente en el Régimen General (seis meses de cotización por cada mes de periodo de derecho), pero se establecería un periodo mínimo de doce meses para el acceso a la prestación así como una interrupción de al menos veinticuatro meses desde que se termine la percepción de la prestación para generar derechos a la percepción de una nueva prestación. Finalmente, en el diseño de la nueva prestación se introduciría la condición de que los periodos previos al hecho causante fueran ininterrumpidos, sin poderse acumular periodos de cotización más cortos que los que generan derecho a la prestación para reunir el periodo necesario generador un nuevo derecho.

De esta forma, se trataría de dificultar uno de los principales efectos perversos registrado el sistema de protección por desempleo del Régimen General: el encadenamiento estratégico de periodos recurrentes de alternancia de trabajo y percepción de la prestación. Una de las principales características del modelo diseñado consiste en la eliminación de los estímulos al

encadenamiento. Para ello, debe tenerse en cuenta que el derecho a la prestación no se genera solo con la cotización específica. A esta debe añadirse la cotización general (al tipo del 29,8 por 100) y, cuando sea necesario, la cotización por AT y EP²⁰.

La base reguladora a tener en cuenta para el cálculo de los derechos y cuantía de la prestación sería la correspondiente a la media de los últimos 12 meses.

Para los casos de pluriactividad con otros regímenes de cotización no habría cómputo recíproco de cotizaciones ni posibilidad de actividad simultánea en otros regímenes mientras que se percibe la PCA.

7. La estimación de media mensual de beneficiarios se ha situado en 88.693 (en el Cuadro 1 se puede observar que el dato equivalente durante 2007 para el Régimen General es de 1.246.290 beneficiarios).

Aunque del diseño del modelo hasta ahora esbozado se derivan razones suficientes para anticipar un volumen medio de beneficiarios algo inferior al previsto, se ha mantenido una estimación derivada de la misma relación entre beneficiarios de prestaciones contributivas y afiliados al Régimen General vigente durante 2007 (0,05 por 100)²¹.

Asimismo, se ha procedido a filtrar el resultado por un valor (estimado en 0,56 por 100) que trata de incorporar las consecuencias de los distintos parámetros que definen la generación de derechos en el sistema de protección

²⁰ Ello implica un mayor coste de la cotización total anual (por el conjunto de las contingencias) respecto de la prestación por cese de actividad de algo más de 900 euros/año. Incluso para el caso de la cotización bonificada de jóvenes menores de 30 años y mujeres con menos de 35 los costes de cotización serían mayores que los ingresos por prestaciones

²¹ Obsérvese que ello implica, entre otros supuestos de interés, mantener el mismo nivel de desempleo relativo para los trabajadores por cuenta propia que el existente para los asalariados. En el Gráfico 2 se presenta el comportamiento de la relación entre beneficiarios de prestaciones por desempleo y afiliación a la Seguridad Social durante el periodo 1985-2008 (los datos correspondientes se encuentran recogidos el Cuadro E del Anexo).

por desempleo de los trabajadores asalariados (que sirve también a este respecto como referencia en el comportamiento y la relación entre periodos medios de derecho y periodos medios de consumo²²) y en el modelo aquí definido para la prestación por cese de actividad de los autónomos. De forma resumida en el modelo PCA aquí presentado la relación entre cotización y derechos es de 6 a 1 que viene a ser el duplo del actualmente vigente en el régimen general razón por la cual el volumen medio de beneficiarios debería ser – supuestos de forma equivalente el resto de los parámetros relevantes en ambos regímenes - no debería ser muy superior al 50 por 100 de la *ratio* correspondiente al Régimen General.

8. La aplicación de este conjunto de supuestos en una estimación dinámica del funcionamiento del modelo de PCA durante el periodo de 15 años que comenzaría en 2009 se presenta en el Cuadro 11.

²² Véanse los cuadros A y B del Anexo para los periodos de derecho y consumo en la prestación por desempleo del Régimen General en 2007.

Cuadro 11

ESTIMACION DE INGRESOS Y GASTOS DEL MODELO DE PRESTACION POR CESE DE ACTIVIDAD (2009-2024)

(millones euros)

Periodo	Bases de cotización (euros/mes)	Ingresos anuales (cotizaciones)	Gastos anuales			Resultado anual	Resultado acumulado
			Prestación y cotización por contingencias comunes	Gestión	Promoción de la actividad emprendedora		
2009	941	1.126,7				1.126,7	1.126,7
2010	960	1.149,2	1.043,5	17,2	97,7	-9,2	1.117,5
2011	979	1.172,2	1.063,8	17,6	99,6	-8,9	1.108,6
2012	999	1.195,6	1.084,6	17,9	101,6	-8,6	1.100,0
2013	1.019	1.219,5	1.105,9	18,3	103,7	-8,3	1.091,7
2014	1.039	1.243,9	1.127,5	18,7	105,7	-8,0	1.083,7
2015	1.060	1.268,8	1.149,6	19,0	107,8	-7,6	1.076,1
2016	1.081	1.294,2	1.172,1	19,4	110,0	-7,3	1.068,8
2017	1.102	1.320,1	1.195,0	19,8	112,2	-7,0	1.061,8
2018	1.125	1.346,5	1.218,5	20,2	114,4	-6,6	1.055,1
2019	1.147	1.373,4	1.242,3	20,6	116,7	-6,3	1.048,8
2020	1.170	1.400,9	1.266,7	21,0	119,1	-5,9	1.042,9
2021	1.193	1.428,9	1.291,6	21,4	121,5	-5,6	1.037,3
2022	1.217	1.457,5	1.316,9	21,9	123,9	-5,2	1.032,1
2023	1.242	1.486,6	1.342,8	22,3	126,4	-4,8	1.027,3
2024	1.266	1.516,3	1.369,2	22,7	128,9	-4,5	1.022,8

Fuente: elaboración propia

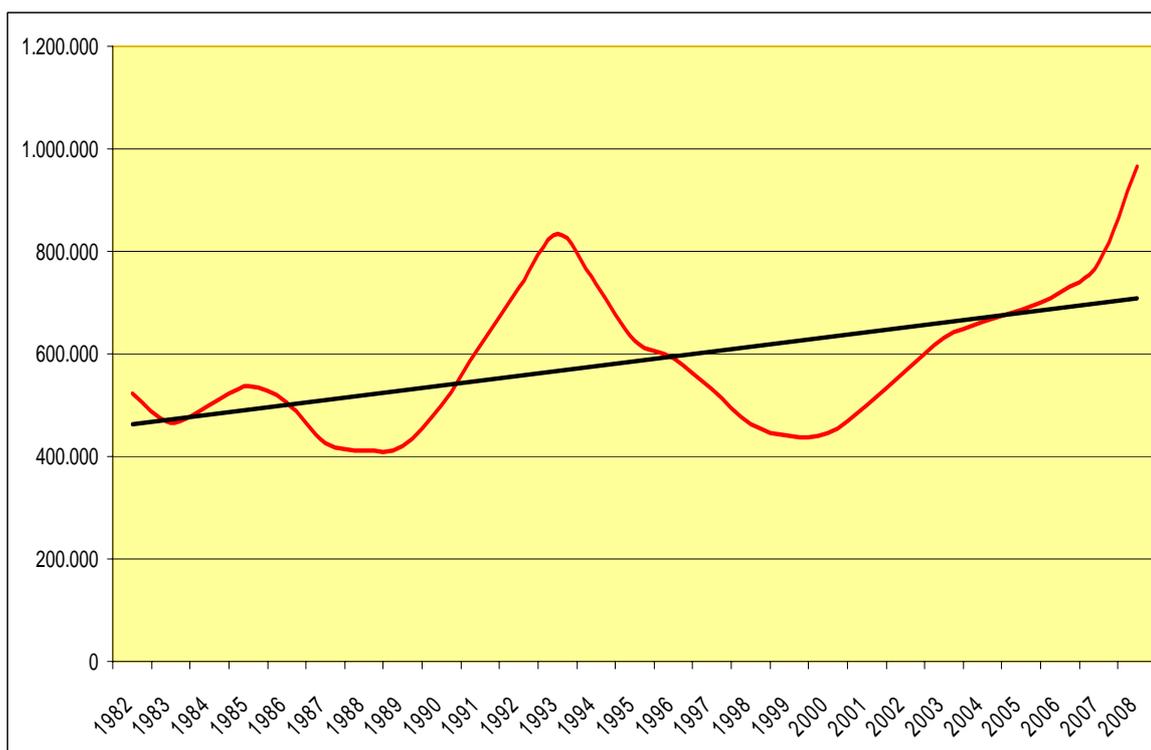
Aunque no tendría ninguna dificultad presentar estimaciones de evolución de ingresos y gastos que incorporen alguna estimación del componente cíclico de evolución de la actividad y el desempleo de los trabajadores autónomos, se ha preferido presentar estimaciones basadas en los anteriores supuestos en la medida en que la evolución resultante permite anticipar un nivel de equilibrio “a lo largo del ciclo” para una PCA financiada con un tipo similar al supuesto y una acción protectora derivada del régimen de derechos inherente a los periodos cotizados como la descrita en los cuadros 6 y 9.

Las hipótesis incorporadas en el diseño prevén una evolución anual de las bases de cotización similar a la registrada durante los últimos años (ver cuadro 4) con incrementos anuales del 2 por 100. El volumen de afiliación y la media mensual de beneficiarios no experimentan ningún cambio, lo que implica una opción conservadora y prudente respecto de la previsión de evolución de ingresos y gastos.

Ello es así, en el ámbito de los ingresos, por cuanto la evolución registrada por la afiliación al RETA durante la última década (ver cuadro 7) presenta un incremento de casi 700.000 en el número de afiliados. Y lo es también en la estimación del capítulo de gastos puesto que calcula el volumen inicial de beneficiarios partiendo de supuestos comparativos con el Régimen General derivados a partir de los datos de beneficiarios de 2007, año en el que comienza a hacerse notar el impacto del cambio cíclico (Gráfico1).

Gráfico 1

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO TOTAL (1982-2008).



Nota: Serie anual original y tendencia lineal del periodo.
FUENTE: Elaboración propia

Junto a ello, se ha incorporado la hipótesis de que el proceso de maduración y adaptación de los afiliados al nuevo modelo se produce a lo largo del primer año, alcanzándose durante el segundo año de vigencia de la prestación por cese de actividad el volumen mensual de beneficiarios considerado entre los parámetros básicos. También aquí estamos en un supuesto que prima la cautela en las previsiones, dado que lo normal es que el periodo de maduración de la nueva prestación se prolongue, al menos, durante más de dos años.

Dado que cualquier estimación del volumen de beneficiarios y de cotizantes debe partir de un escenario de evolución del flujo de altas y bajas, en los cuadros E y F del Anexo se presentan los flujos de altas y bajas laborales en el Sistema de Seguridad Social para los Regímenes General y RETA. Como puede observarse, y ello representa también un factor importante para la sostenibilidad financiera de la PCA, el flujo de bajas y altas es muy inferior (no solo en el aspecto, por lo demás obvio, de su volumen sino también en el ámbito de la proporción sobre el *stock* de cotizantes) en el RETA que en el Régimen General.

9. Una evolución como la anteriormente descrita es el resultado de una menor rotación laboral (y por consiguiente de más reducido grado de alternancia de periodos de empleo y desempleo) en el mercado de trabajo de los ocupados por cuenta propia, que contribuirá a que uno de los componentes de gasto más importantes en el sistema de protección del Régimen General (el derivado del uso estratégico del seguro mediante la combinación adecuada de periodos de empleo y de percepción de prestaciones por desempleo, así como de la protección del desempleo con periodos de cotización previos de 12 y más meses) no se reproduzca en el modelo diseñado para la PCA de los trabajadores autónomos²³. Junto a ello, puede observarse que la previsión de beneficiarios en media mensual estimada es compatible con la evolución del flujo de bajas real en el RETA producidas durante el último año para el que se dispone de datos 2007, cuya distribución en función de los periodos previos de cotización a la baja voluntaria se presentan en el Cuadro 12.

²³ Obsérvese, en los cuadros E y F citados, que el flujo de altas o bajas anuales es superior al stock de afiliación en el Régimen General mientras que para el RETA el flujo es ligeramente superior al 10% del stock de afiliados.

Cuadro 12

REGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES AUTONOMOS. BAJAS VOLUNTARIAS (sin requisito para la jubilación)

Concepto	Número
Menos de 1 año	149.564
- Menos de 8 meses	117.900
- De 8 a 11 meses	31.664
Menos de 2 años	49.694
- De 12 a 17 meses	28.480
- De 18 a 23 meses	21.214
2 años	45.897
3 años	23.878
4 años	16.161
5 años	11.311
6 y más años	68.003
Total	364.508

Fuente: Seguridad Social

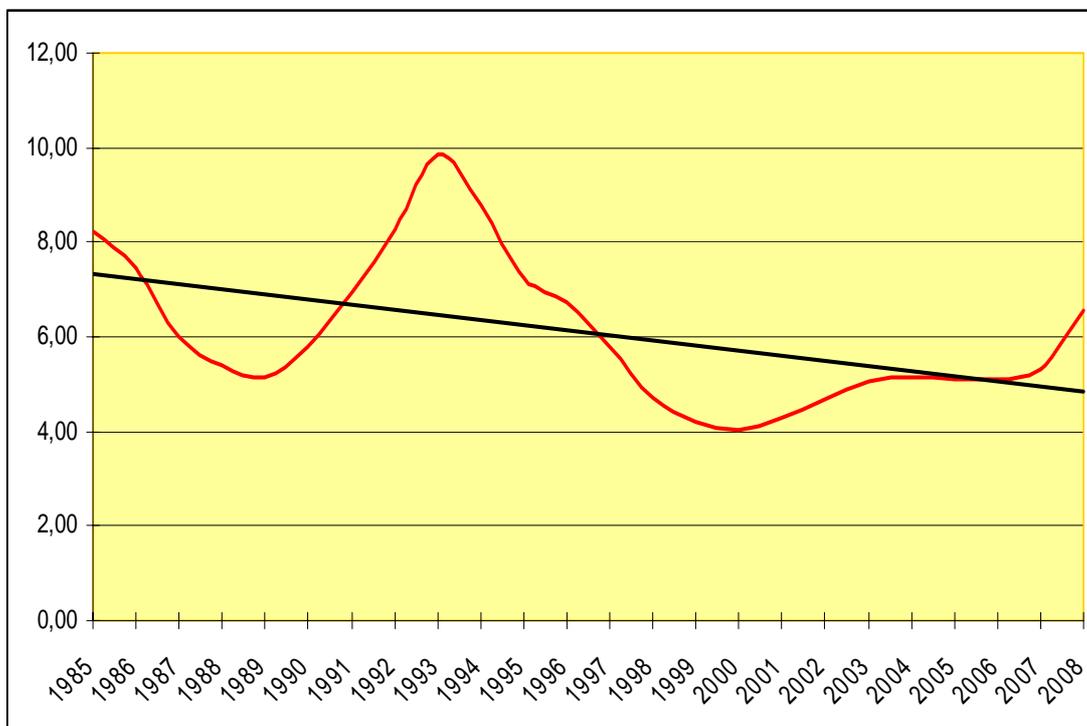
Por consiguiente y de las estimaciones contenidas en el cuadro 11, puede concluirse que, bajo los supuestos de partida del modelo, es posible establecer un sistema específico de prestación por cese de actividad financiado por las cotizaciones de los trabajadores autónomos a un tipo porcentual sobre la base de cotización situado alrededor del 3,15 por 100.

10. Las estimaciones realizadas permitirían incluso alguna reducción en el tipo de cotización, como consecuencia de los ajustes necesarios para eliminar la capacidad de financiación que presentaría el modelo si solo se computaran los gastos derivados estrictamente de la prestación económica y de la cotización por contingencias comunes durante la percepción de la prestación.

No obstante, en los escenarios de gasto se ha incluido una estimación de los correspondientes a la administración, gestión y control de la prestación utilizando un parámetro similar a la relación existente en el año 2007 entre ingresos totales y gastos de funcionamiento en el sistema de prestaciones del Régimen General. Asimismo se ha incorporado una estimación del gasto (de carácter preventivo en un sistema de seguro) correspondiente a la promoción de la actividad emprendedora, estimado en el 8,5 por 100 del volumen total de ingresos por cotizaciones del sistema de PCA. Ambos capítulos de gasto vendrían a significar alrededor del 10 por 100 del presupuesto estimado de ingresos por cotizaciones. Junto a ello, conviene reiterar algo ya indicado con anterioridad: el modelo debe sufrir aproximaciones sucesivas al nivel de equilibrio adecuado entre ingresos y gastos sobre la base de evitar desincentivar la afiliación con incrementos de costes – y de cotizaciones - no absorbibles por la población afiliada.

Gráfico 2

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO Y AFILIACION AL REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL (%)



Nota: % de beneficiarios de prestaciones sobre afiliación SS Régimen General y tendencia lineal del periodo. FUNETE. Elaboración propia

Por último y como se ha podido observar, las estimaciones presentadas no incluyen una previsión del coste que podría suponer la inclusión en el diseño de PCA de un supuesto específico de contingencia consistente en la posibilidad de ser beneficiario de la prestación cuando el afiliado al RETA alcanzara una edad próxima a la de jubilación como instrumento de ayuda, entre otras posibilidades que pudiera contemplar la normativa de regulación, a la sucesión en el negocio o la actividad económica del trabajador autónomo.

No obstante, en el Cuadro G del Anexo se ha incluido la distribución por edades y bases medias de cotización de los afiliados al RETA. Dado que resulta razonable esperar que una medida como la señalada podría tener un impacto muy importante entre los afiliados con edades próximas a los 65 años, es muy probable que el volumen mensual medio de beneficiarios se incrementara en una cifra de alrededor de 40.000 por cada año de edad inferior a los 65 años a partir del cual podría percibirse la PCA. Ello implicaría, para su financiación, un incremento adicional de alrededor de 1,4 puntos porcentuales en el tipo de cotización por cada año de edad inferior a los 65 años que se estableciera para permitir la percepción de la PCA.

Si, de forma adicional o complementaria, se contemplara la opción por la inclusión de la jubilación parcial a los 64 con una prestación equivalente al 50 por 100 de la prevista en el diseño anteriormente estimado y la cotización por contingencias comunes (ambas durante 6 meses), el coste adicional de esta medida ascendería, bajo el supuesto de que se acogieran alrededor del 30 por 100 de los cotizantes en el tramo de edad correspondiente (Cuadro G del Anexo), a alrededor de 41 millones de euros (que representarían 0,0015 puntos de cotización adicional). Sin embargo, dicho impacto se reduciría a la mitad si se tiene en cuenta el ingreso en cotizaciones producido por los nuevos contratos de relevo derivados.

CAPÍTULO TERCERO

LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD

1. El punto de partida: El Título V de la LETA sobre el *“Fomento y promoción del trabajo autónomo”*.

1. En el artículo 27 de la LETA se afirma, con carácter general, que los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán políticas de fomento del trabajo autónomo dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia. Políticas que se concretarán, en particular, en medidas dirigidas a:

- a) Remover los obstáculos que impidan el inicio y desarrollo de una actividad económica o profesional por cuenta propia.
- b) Facilitar y apoyar las diversas iniciativas de trabajo autónomo.
- c) Establecer exenciones, reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social.
- d) Promover el espíritu y la cultura emprendedora.
- e) Fomentar la formación y readaptación profesionales.
- f) Proporcionar la información y el asesoramiento técnico necesario.
- g) Facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio realizado.
- h) Crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y profesionales en el marco del trabajo autónomo.
- i) Apoyar a los emprendedores en el ámbito de actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, de nuevas tecnologías o de actividades de interés público, económico o social.

A todo ello debe añadirse que la elaboración de la política de fomento del trabajo autónomo tenderá al logro de la efectividad de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y prestará especial atención a los colectivos de personas desfavorecidas o no suficientemente representadas, entre los cuales las personas con discapacidad ocupan un lugar preferente.

Por otra parte, también se hace especial hincapié en dos cuestiones: la formación profesional y el asesoramiento técnico y el apoyo financiero a las iniciativas económicas. Respecto a la primera cuestión se señala que el fomento del trabajo autónomo se dirigirá especialmente a integrar dentro del sistema educativo y, en particular, del sistema de formación profesional la promoción del trabajo autónomo, a propiciar la formación y readaptación profesional de los trabajadores autónomos, facilitando su acceso a los programas de formación profesional, que se orientarán a la mejora de su capacitación profesional y al desarrollo de su capacidad gerencial. Asimismo, también se atenderán las necesidades de información y asesoramiento técnico para la creación, consolidación y renovación del trabajo autónomo, promoviendo, a estos efectos, las fórmulas de comunicación y cooperación entre trabajadores autónomos.

En relación con la segunda cuestión, se manifiesta que los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias y en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea, adoptarán programas de ayuda financiera a las iniciativas económicas de las personas emprendedoras. La elaboración de estos programas atenderá a la necesidad de tutela de los colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, a la garantía de la viabilidad futura de los proyectos beneficiarios, así como a la exigencia de evaluación de los efectos de las ayudas económicas sobre los objetivos propuestos. A lo que cabe añadir, finalmente, que los poderes públicos favorecerán mediante una política fiscal adecuada la promoción del trabajo autónomo.

Al margen de los enunciados normativos, dentro del contenido de ese Título V es posible distinguir, a nuestro juicio, dos ámbitos de actuación: por un lado, aquellas medidas dirigidas a fomentar y promocionar, con carácter general y desde una perspectiva amplia (tanto subjetiva como material) el trabajo autónomo o por cuenta propia, y, por otro lado, aquellas otras medidas que se integran, identifican o deben desarrollarse en un marco mucho más concreto, como es el vinculado con la situación de cese de actividad por parte de un trabajador autónomo. El primer ámbito se incardina, pues, en lo que cabría calificar como fomento y promoción del trabajo autónomo en sentido amplio, mientras que el segundo se manifiesta en el marco específico de la protección por cese de actividad contemplada en la disposición adicional 4ª de la LETA. Ámbito este último en el que deben diseñarse y adoptarse medidas específicas de diverso tipo fundamentadas precisamente en la necesidad, evidente en el momento actual, de incentivar y facilitar que un trabajador autónomo que ha cesado en su actividad económica o profesional y está percibiendo la correspondiente prestación económica por cese de actividad, reinicie su actividad como tal en las mejores condiciones posibles.

A estos efectos no cabe olvidar que, teniendo en cuenta la situación actual de los mercados, resultan necesarias –y urgentes- medidas de promoción destinadas directamente al trabajador autónomo que cesa en su actividad; necesidad que no cubren actualmente, ni les es exigible dada su finalidad genérica, las medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo en sentido amplio.

2. El fomento y promoción del trabajo autónomo en sentido amplio: Iniciativas comunitarias y estatales.

2.1. Marco general.

2. Respecto de este primer ámbito de actuación, cabe recordar que, dentro de las políticas dirigidas a fomentar la creación de empleo, hace ya años

que se sitúan diversas medidas destinadas al colectivo de los trabajadores autónomos. El fomento del empleo autónomo encuentra fundamento en lo previsto en el artículo 40.1 de la Constitución Española, por cuanto no puede haber duda en que el mandato dirigido a los poderes públicos de realizar una *“política orientada al pleno empleo”* abarca tanto el trabajo por cuenta ajena como el trabajo por cuenta propia. A lo que cabe añadir lo establecido en el artículo 131.1 del texto constitucional, donde se señala que *“el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”*.

Esta misma labor de promoción también se halla presente –desde distintas perspectivas y desde hace bastantes años- en las estrategias, planes y actividades de las instituciones de la Unión Europea. De este modo, en el marco del Pilar II de la Estrategia Europea del Empleo ya se señalaba que los Estados *“fomentarán el trabajo por cuenta propia, para lo cual estudiarán los obstáculos existentes con miras a reducirlos, en particular en lo que respecta a los regímenes fiscales y de Seguridad Social, al paso al empleo por cuenta propia y a la creación de pequeñas empresas, así como promoviendo acciones de formación en materia de creación de empresas y servicios específicos de apoyo a los empresarios..”*, añadiéndose con posterioridad diversas recomendaciones encaminadas a la reducción de las cargas que pueden obstaculizar la iniciativa empresarial, al fomento de la formación profesional y a la promoción de la iniciativa emprendedora utilizando como cauce el propio sistema educativo.

En la misma línea anterior, la Carta Europea de la pequeña empresa del año 2000 defiende una regulación y un régimen administrativo que faciliten la puesta en marcha y seguimiento de las iniciativas económicas así como la incorporación y promoción del *“espíritu emprendedor”* entre los objetivos y

contenidos de los diferentes ciclos educativos (desde el más básico al nivel universitario).

Asimismo, dicha Carta incorpora la idea de que los países participantes (44 países en este momento) pueden aprender de las buenas prácticas de los demás y por ello la Comisión Europea publica anualmente una selección de buenas prácticas centradas en tres ejes o líneas de actuación²⁴: líneas de actuación: la *“educación y formación en el espíritu empresarial”*²⁵ (línea de actuación 1), la *“mejora de la legislación y la reglamentación, en particular para pensar primero a pequeña escala”*²⁶ (línea de actuación 3) y los *“servicios de apoyo de alta calidad para las empresas, en particular para la internacionalización”*²⁷ (línea de actuación 3). A esta líneas de actuación cabe sumar el resto de las previstas en la Carta Europea, como son: la puesta en marcha menos costosa y más rápida (línea de actuación 2), disponibilidad de

²⁴ Comisión Europea: “Carta Europea de la Pequeña Empresa, Selección de buenas prácticas 2008”, http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/charter/gp.

²⁵ A estos efectos, se señala que: “el papel de la educación para fomentar actitudes empresariales goza de amplio reconocimiento. Por espíritu empresarial se entiende la capacidad de una persona de convertir ideas en actos. También incluye la capacidad de concebir y gestionar proyectos para alcanzar objetivos. La formación en el espíritu empresarial debe estimular aptitudes que favorezcan comportamientos empresariales: creatividad, sentido de la iniciativa, aceptación de riesgos, confianza en sí mismo, capacidad de trabajo en equipo, etc. Deben además impartirse, en función del nivel educativo, conocimientos específicamente empresariales. Las numerosas iniciativas sobre educación empresarial que actualmente se desarrollan en la UE no siempre conforman un conjunto coherente. Los programas y actividades en este campo deben integrarse en los planes educativos nacionales, bien como elemento horizontal, bien como verdadera asignatura. Pero además, los centros educativos precisan de asistencia práctica. Debe prestarse especial atención a la formación del profesorado y a la sensibilización de los directores de centros. En educación superior, las universidades e institutos técnicos deben integrar el espíritu empresarial en las distintas asignaturas...”.

²⁶ Se prevé que: “... las pequeñas y medianas empresas padecen a menudo cargas administrativas desproporcionadas o carecen de acceso adecuado a información sobre oportunidades de negocios. El 36% de las PYME europeas considera que en los últimos dos años el cumplimiento de normativas ha limitado sus actividades, y el 44% cree que hay un exceso de reglamentación. Además, las PYME creen que, en general, la situación en cuanto a reglamentación administrativa va a peor (Observatorio Europeo para las PYME)... El Consejo subrayó la necesidad de un entorno jurídico sencillo y transparente y abogó por la aplicación sistemática del principio <pensar primero a pequeña escala>. Según este principio, los intereses de las PYME deben tenerse en cuenta desde la propia concepción de las políticas. Debe establecerse, además, un proceso adecuado de consulta”.

²⁷ En este ámbito se afirma: “... pese a las oportunidades que ofrece la globalización y, muy en especial, el mercado único ampliado, las PYME europeas siguen dependiendo en gran medida de sus mercados nacionales... Semejante situación limita las posibilidades de crecimiento y creación de empleo y perjudica a la competitividad de las empresas. Hay estudios que demuestran que aquellas que se orientan al crecimiento tienden a adelantar su presencia internacional. Ahora bien, ampliar actividades más allá de las fronteras requiere medios adicionales en cuanto a financiación y personal cualificado. Son aspectos en los que a menudo las PYME no están suficientemente dotadas; además, a menudo les resulta difícil obtener información útil...”.

cualificaciones (línea de actuación 4), mejorar el acceso en línea (línea de actuación 5), sacar más provecho del mercado único (línea de actuación 6), fiscalidad y cuestiones financieras (línea de actuación 7), promoción de la capacidad tecnológica de las pequeñas empresas (línea de actuación 8), utilización de modelos eficaces de empresa electrónica (línea de actuación 9), y potenciar y hacer más eficaz la representación de los intereses de la pequeña empresa a escala nacional y de la Unión Europea (línea de actuación 10).

En fin, entre otros documentos e iniciativas, dentro de las Orientaciones Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008) también se pretende incentivar la cultura empresarial así como el establecimiento de las condiciones necesarias para que exista un ambiente que apoye a las PYME con el objetivo de lograr un mejor entorno para las mismas, promocionando la formación en capacidades gerenciales. Y junto a todo ello, no cabe olvidar la importante labor desempeñada por el Fondo Social Europeo, cuyos recursos técnicos y económicos se dirigen también a incentivar la iniciativa empresarial y el trabajo por cuenta propia²⁸.

Por otra parte y retornando al marco estatal, ha de tenerse presente que, al margen de las previsiones del Título V de la LETA ya citadas, el artículo 23.1 de Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, se refiere al *“conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”*²⁹. Y en el mismo sentido, su artículo 25.1.e) y f) identifica expresamente como objetivos de los programas y medidas a adoptar el *“fomentar el autoempleo, la economía*

²⁸ Reglamento 1784/1999, del Parlamento Europeo y de la Comisión, de 12 de julio de 1999 (DOCE L 213, 13 de agosto).

²⁹ A lo que se añade: “Las políticas definidas en el párrafo anterior deberán desarrollarse en todo el Estado, teniendo en cuenta la Estrategia de Empleo, las necesidades de los demandantes de empleo y los requerimientos de los respectivos mercados de trabajo, de manera coordinada entre los agentes de

social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas” así como “promover la creación de actividad que genere empleo”.

En cuanto a la puesta en práctica de las medidas de fomento y promoción del empleo autónomo en sentido amplio, ésta ha correspondido, hasta el momento, tanto al Estado como, cada vez más, a las Comunidades Autónomas; circunstancia que ha contribuido a la adopción de numerosas normas e iniciativas en este campo así como a una importante diversificación y heterogeneidad tanto desde la perspectiva de los destinatarios como del contenido de las diversas medidas existentes. En efecto, tal y como se señala en el Informe de la Comisión de Expertos sobre el Estatuto del Trabajo Autónomo: *“... el conjunto de las acciones o medidas que han sido calificadas como de fomento del trabajo autónomo en los últimos años son de muy variada naturaleza y procedencia y han tenido muy diversos destinatarios. En efecto, los planes nacionales de empleo (PNAEs) han venido identificando como medidas de esta naturaleza tanto subvenciones a favor de desempleados, como normas de mejora de la protección social de los trabajadores autónomos o medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Por este lado, las medidas clásicas de apoyo financiero, a través de subvenciones y créditos blandos, a los proyectos de creación de negocios protagonizados por personas desempleadas conviven con medidas de reforma fiscal o de reducción de trámites burocráticos a favor de empresas pequeñas...”*³⁰.

2.2. Caracterización general de las medidas actualmente existentes: diversidad y heterogeneidad

3. Tal y como se anticipaba, las iniciativas adoptadas en los últimos veinte años para promocionar el trabajo autónomo en sentido amplio se caracterizan particularmente por su heterogeneidad tanto desde la perspectiva subjetiva (en cuanto a sus destinatarios concretos, definidos de una forma

formación profesional e intermediación laboral que realizan tales acciones, con objeto de favorecer la colocación de los demandantes de empleo”.

³⁰ Pág. 166.

genérica y/o específica <es el caso, por ejemplo, de colectivos como jóvenes, mujeres, inmigrantes, personas mayores de 45 años...>) como desde la perspectiva material (respecto a su propio contenido).

Esta situación se debe, en gran medida, a un concreto factor; a saber: si bien existe un marco legal estatal más o menos definido su gestión corresponde a las Comunidades Autónomas, tarea que les ha llevado, en la práctica, a complementar y ampliar las medidas previstas en este ámbito, produciéndose incluso, en algunos casos, falta de coordinación entre las diversas Administraciones Públicas implicadas.

Por otra parte, no puede dejar de evocarse la difusa frontera existente entre aquellas medidas dirigidas a fomentar el trabajo autónomo en sentido amplio y aquéllas destinadas, de una forma más específica, a incentivar la creación de PYMEs. Se trata, sin duda, de campos cercanos e interrelacionados entre sí pero también diferentes, cuestión que no siempre ha estado suficientemente clara a la hora de diseñar o implementar las correspondientes medidas de fomento o incentivo.

Con la voluntad de presentar simplemente el marco general de las medidas existentes en la actualidad, sin analizarlo en profundidad, procederemos en las páginas siguientes a realizar un resumen de aquellas medidas destinadas a fomentar el trabajo autónomo en sentido amplio³¹, distinguiendo entre aquellas medidas dirigidas a formar a una persona para que sea trabajador autónomo o para que dirija su actividad profesional a dicho ámbito y aquéllas cuyo objetivo es facilitar –con iniciativas económicas, de asesoramiento, técnicas, etc.- el desarrollo de un trabajo autónomo. Las segundas han tenido, hasta el momento, un mayor desarrollo, tanto legislativo como práctico.

A. Medidas destinadas a formar a los presentes o futuros trabajadores autónomos

4. Dentro de este apartado se incorporan aquellas medidas cuyo objetivo es, tal y como afirmábamos anteriormente, formar –con una mayor o menor intensidad- a una persona para que se convierta en un trabajador autónomo; esto es, para que desarrolle su actividad profesional o económica, cualquiera que sea su contenido, en dicho ámbito. Formación que, como veremos, pretende ofrecerse en escenarios muy diferentes y que está siendo muy promocionada por las instituciones de la Unión Europea³², tal y como se dijo al aludir a la Carta Europea de la Pequeña Empresa del año 2000.

a. Formación profesional.

Desde hace ya años se vienen implantando diversas medidas encaminadas a promover el espíritu empresarial y emprendedor utilizando como cauce el propio sistema educativo y la formación profesional reglada, incorporando dichas medidas en las diferentes escalas del sistema educativo: desde el nivel infantil hasta los estudios de bachillerato.

Por otra parte, los Acuerdos de Formación Continua han previsto la financiación de la formación de los trabajadores autónomos mediante los planes de formación agrupados, incluyéndose dicha formación en el contenido de la formación profesional continua. En el marco de la formación profesional, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de Cualificaciones y de la Formación Profesional prevé el fomento del espíritu empresarial entre los objetivos del

³¹ En la elaboración de este apartado se ha tenido en cuenta el contenido del Informe de la Comisión de Expertos del Estatuto del Trabajo Autónomo, ob.cit. pág. 166 y ss.

³² En este sentido, en el Informe de la Comisión de Expertos del Estatuto del Trabajo Autónomo se manifiesta que: "... la influencia de la EEE en las acciones de promoción del trabajo autónomo ha sido significativa. Por ejemplo, ha sido importante en el ámbito de la formación profesional pues, de un lado, la formación profesional continua se ha extendido a los trabajadores autónomos y, de otro, la formación profesional ocupacional ha empezado a prever la fijación de módulos específicos de capacitación en gestión empresarial. Las medidas de carácter formativo ya se están encaminando a promover el espíritu empresarial y emprendedor a través del sistema educativo, mediante módulos profesionales específicos, a

Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional³³. En este marco se han previsto medidas, entre otras, como los convenios de colaboración con las organizaciones empresariales y sindicatos, los programas de formación empresarial para formadores, los programas de simulación de creación de empresas o los programas específicos dirigidos a mujeres.

b. Información y asesoramiento técnico.

Al lado de la formación profesional reseñada anteriormente, también cabe situar en este apartado aquellas medidas de información y asistencia técnica que, con un carácter más específico, están destinadas a aplicarse en el momento en que se inicia una actividad profesional autónoma y que persiguen, en el fondo, formar al trabajador autónomo en determinados aspectos instrumentales o sustanciales útiles para el futuro desarrollo de su actividad.

En este marco cabe señalar que se han puesto en marcha, especialmente por los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, iniciativas destinadas a facilitar información y asesoramiento empresarial así como asistencia técnica durante un determinado período de tiempo a cargo de un consultor o asesor especializado, en materias como innovación, diseño, calidad, gestión empresarial, oportunidades de negocio, etc.³⁴. Cabe destacar también que, como en otros ámbitos de las medidas de fomento del empleo autónomo en sentido amplio, las medidas de asesoramiento técnico se han dirigido, hasta el momento, preferentemente a determinados colectivos (mujeres <asesoramiento práctico individualizado, colaboración entre trabajadoras autónomas a través de medios informáticos, creación de redes...>, jóvenes <asesoramiento económico, financiero,

la vez que se está estimulando la inserción laboral de los jóvenes por la vía del autoempleo y la creación de pequeñas empresas..”, ob.cit. pág. 178.

³³ Así, el artículo 3 de la citada Ley Orgánica 5/2002 prevé como objetivo “incorporar a la oferta formativa aquellas acciones de formación que capaciten para el desempeño de actividades empresariales y por cuenta propia, así como para el fomento de las iniciativas empresariales y del espíritu emprendedor que contemplará todas las formas de constitución y organización de las empresas ya sean éstas individuales o colectivas y en especial las de la economía social”.

empresarial y jurídico gratuitos a menores de 35 años, formación para el autoempleo, semillero de empresas..>, personas con discapacidad y emigrantes).

B. Medidas dirigidas a facilitar o promocionar el desarrollo de un trabajo autónomo en sentido amplio.

5. En este ámbito se sitúa un numeroso conjunto de medidas cuyo objetivo es facilitar o promocionar –desde distintas perspectivas, como veremos a continuación- la actividad de aquellas personas que han optado por ser trabajadores autónomos, cualquiera que sea la motivación para ello y que, como las anteriores, se trata de medidas que se dirigen al conjunto de los trabajadores autónomos o, en otras palabras, al trabajo autónomo en sentido amplio.

Aquí cabe citar iniciativas en campos tan diversos como la mejora de la protección social, incentivos a la contratación de trabajadores por cuenta ajena por parte de trabajadores autónomos, medidas financieras, de asesoramiento, técnicas etc. Veamos, brevemente, los diversos tipos de medidas incorporadas en este ámbito.

a. Medidas en el marco de la Seguridad Social

Aquí cabe incorporar las medidas adoptadas a lo largo de los últimos años y dirigidas a mejorar la acción protectora de los trabajadores autónomos, especialmente de aquellos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). Reformas del RETA encaminadas también, como es sabido, a avanzar en la equiparación con el Régimen General de la Seguridad

³⁴ En el Informe de la Comisión de Expertos se cita el caso del Plan Integral de Fomento Empresarial de Autónomos (1999-2000).

Social³⁵, régimen propio aunque no exclusivo de los trabajadores por cuenta ajena.

En este contexto cabe citar, entre otras, las mejoras instauradas en las prestaciones por incapacidad temporal, maternidad, paternidad o incapacidad permanente y en la contingencia por accidente de trabajo o enfermedad profesional. Con esas mejoras se pretende hacer más atractivo el trabajo autónomo y, lógicamente, ofrecer una mayor protección a un colectivo cada más importante en nuestra sociedad.

b. Medidas vinculadas con los costes laborales o de protección social

Con el mismo objetivo de hacer más atractivo (o menos costoso) el trabajo autónomo cabe citar aquellas medidas que reducen los costes laborales o de Seguridad Social vinculados con el trabajo autónomo en sentido amplio. En este apartado se incluyen las reformas adoptadas en el marco de la cotización a la Seguridad Social y consistentes, por ejemplo, en una reducción de la misma para el caso de los jóvenes y las mujeres de nueva incorporación al RETA, en la exoneración casi total, en ciertos casos, del pago de cuotas a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos con 65 o más años, y en la bonificación en las cotizaciones a la Seguridad Social a favor de mujeres jóvenes.

Desde otra perspectiva pero con el mismo objetivo de reducir los costes, desde la perspectiva laboral, del desarrollo de un trabajo autónomo en sentido amplio, cabe situar las medidas vinculadas con la contratación de trabajadores por cuenta ajena por parte de los trabajadores autónomos.

³⁵ Tal y como se señala en el Informe de la Comisión de Expertos del Estatuto del Trabajo Autónomo: "... la equiparación del régimen especial de trabajadores autónomos al régimen general se ha venido identificando como una vía de promoción o fomento del trabajo autónomo, tal y como por lo demás aparece recogido en los PNAEs de estos últimos años...", ob.cit. pág. 174.

Aquí es posible mencionar la bonificación de la contratación del primer asalariado por parte de un trabajador autónomo³⁶, la contratación, cumpliendo ciertos requisitos³⁷, de familiares cuando se trata de trabajadores autónomos sin asalariados³⁸ y la bonificación de las cuotas empresariales de Seguridad Social cuando se celebra un contrato de interinidad para sustituir a una trabajadora autónoma en los supuestos de riesgo durante el embarazo o la lactancia natural y en los períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento de menores³⁹.

c. Medidas de carácter fiscal

En la misma línea de los apartados anteriores –al tratarse de medidas con un claro trasfondo económico pero sin constituir una ayuda económica directa- pero con un diferente ámbito de actuación, cabe comentar las medidas de carácter fiscal dirigidas a los trabajadores autónomos en general, de incidencia diversa, destinadas a configurar un marco fiscal asumible (o no desincentivador) por el colectivo de trabajadores autónomos.

Se sitúa aquí, por ejemplo, el establecimiento de regímenes especiales en el campo fiscal, tales como la estimación objetiva en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o el régimen simplificado del IVA, así como las medidas de carácter fiscal recogidas en los PNAEs, tales como las modificación del régimen fiscal de las PYMEs para fomentar la contratación de trabajadores o la rebaja de la escala del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

³⁶ Plan de Apoyo al Primer Empleo (1998).

³⁷ Mujeres y desempleados con una antigüedad mínima de 6 meses, que perciban prestación o subsidio por desempleo.

³⁸ Disposición adicional cuadragésimo séptima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005.

³⁹ Real Decreto-ley 11/1998, de 4 de septiembre, por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento.

Asimismo y desde la perspectiva de impulsar la actividad y creación de PYMEs, cabe citar algunas medidas como, por ejemplo, la exención del pago del Impuesto de Actividades Económicas a las personas físicas y jurídicas que facturen menos de 1 millón de euros al año o el aplazamiento de los impuestos derivados de la constitución de una sociedad, del Impuesto de Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas⁴⁰.

d. Medidas de información, asistencia técnica, difusión y apoyo al asociacionismo

Aquí cabe situar aquellas medidas de información y asistencia técnica desarrolladas en el marco de una actividad autónoma que ya esté en marcha y dirigidas al colectivo, en general, de los trabajadores autónomos. En este campo se han puesto en práctica, especialmente por los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, iniciativas con un contenido diverso. Concretamente las medidas de asesoramiento técnico se han dirigido preferentemente a determinados colectivos (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y emigrantes).

Y junto a lo anterior, también cabe destacar aquellas iniciativas dirigidas a subvencionar actividades de investigación, análisis, documentación, campañas publicitarias, jornadas y seminarios, etc., en torno al trabajo autónomo entendido en sentido amplio. En un marco diferente pero también con finalidad de promoción cabe citar el apoyo al desarrollo del fenómeno asociativo vinculado al trabajo autónomo.

e. Medidas de gestión administrativa

En este apartado cabe citar algunas medidas que persiguen facilitar la creación y gestión de PYMEs, como, por ejemplo, la instauración de la denominada ventanilla única empresarial (1999), centrada en la tramitación y

⁴⁰ Ley 7/2003, de 1 de abril, de la Sociedad Limitada Nueva Empresa.

asesoramiento empresarial y gestionada telemáticamente, o bien, desde la perspectiva de Seguridad Social, la propia figura del sistema Red.

f. Medidas financieras

Dentro de este apartado se incluyen aquellas medidas que, de una forma directa, pretenden aportar una ayuda económica o financiera a la persona que desarrolla un trabajo autónomo en sentido amplio, proporcionándole un apoyo financiero más o menos importante. A estos efectos, cabe diferenciar varias medidas, con destinatarios diversos y distinta intensidad.

1) Medidas de carácter más genérico, centradas, por ejemplo, en líneas de crédito a favor del trabajo autónomo en sentido amplio: es el caso, por ejemplo, de la línea de crédito del Instituto de Crédito Oficial (ICO-PYME) o la concesión de microcréditos. También cabe citar aquí las vías específicas de ayuda financiera dirigidas a las mujeres (programa “*emprender en femenino*” del Instituto de la Mujer, microcréditos...).

2) La capitalización de la prestación por desempleo: medida destinada a financiar proyectos de inversión y a reducir costes de funcionamiento en el momento inicial del desarrollo de una actividad autónoma. Se limita, no obstante, a los supuestos de trabajadores autónomos que tienen derecho, por haber trabajado por cuenta ajena, a una prestación contributiva por desempleo; existiendo, además y a pesar de las últimas propuestas de reforma legal, restricciones en cuanto a la cantidad de prestación que es posible capitalizar con el objetivo de invertir en el nuevo negocio (salvo en el caso de las personas con discapacidad). Cabe también la capitalización de la prestación dirigida a sufragar las cotizaciones a la Seguridad Social del trabajador autónomo.

3) El programa de fomento del autoempleo (Orden Ministerial de 21 de febrero de 1986, desarrollada por los sucesivos Planes Nacionales de Empleo),

cuyo objetivo es facilitar la inserción laboral como trabajadores autónomos de las personas desempleadas, centrándose en el momento de inicio de la actividad.

En dicho programa se incorporan tres tipos de medidas: la financiación de un porcentaje del coste de los estudios de viabilidad, auditoría y asesoramiento para la creación de un negocio, la subvención de los intereses de préstamos concedidos por sociedades de crédito concertadas con el Ministerio de Trabajo y la renta de subsistencia que asegura unos ingresos mínimos.

También cabe tener presente que estas medidas, aunque se dirigen, como hemos visto, a las personas desempleadas también presentan matices específicos en el caso de determinados colectivos, tales como los emigrantes o las personas con discapacidad.

La gestión de las medidas derivadas de este programa corresponde a las Comunidades Autónomas, que han incluido, a su vez, medidas complementarias dirigidas, en su caso, a ciertos destinatarios⁴¹ (mujeres⁴², personas con discapacidad, jóvenes, inmigrantes, mayores de 45 años, minorías étnicas, personas con problemas de drogadicción o alcoholismo o personas internas en centros penitenciarios..). Como medidas complementarias cabe citar, entre otras, las siguientes: subvenciones vinculadas al importe de la inversión realizada, ayudas destinadas a financiar los primeros gastos de la actividad (local, publicidad, compra de mercancías...), pago de las cuotas de Seguridad Social, formación en gestión empresarial, medidas de sensibilización de la promoción empresarial o estudios de viabilidad del negocio, entre otros.

2.3. Los puntos débiles de las medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo en sentido amplio

⁴¹ Al incorporarse tales acciones dentro de los programas del Fondo Social Europeo.

6. Tal y como hemos podido constatar, las vías para el fomento del trabajo autónomo en sentido amplio desarrolladas a lo largo de los últimos años se caracterizan por la diversidad de contenidos y destinatarios y por la interacción entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, tal y como se destaca en el Informe de la Comisión de Expertos del Estatuto del Trabajo Autónomo, esas vías presentan, por desgracia, algunos puntos débiles⁴³, tales como:

a) La falta de coordinación entre las políticas estatal y autonómica, presente tanto en la configuración subjetiva como objetiva de las distintas acciones emprendidas. Asimismo, la coexistencia de ayudas financieras dirigidas a desempleados que presentan un proyecto empresarial y ayudas a las PYMEs plantea dudas sobre la posibilidad de una superposición de regulaciones diversas para alcanzar los mismos objetivos. Tal y como concluye el Informe citado, se ha producido una proliferación de programas que comporta actuaciones contradictorias o solapamientos de medidas semejantes y que, en todo caso, no ayuda al análisis y a la evaluación de sus resultados.

b) La escasa cuantía de las ayudas económicas dirigidas al fomento del trabajo autónomo en sentido amplio. También puede considerarse discutible que los destinatarios de dichas ayudas sean quienes tienen mayores dificultades de integración en el trabajo por cuenta ajena, y precisamente se les dirija hacia un ámbito, el trabajo autónomo, que requiere mayores dosis de formación, ya que a las exigencias de capacitación profesional se añade la necesidad de capacidad gerencial⁴⁴.

c) La inexistencia de sólidas evidencias sobre el impacto real de las ayudas económicas de fomento del trabajo autónomo en sentido amplio sobre

⁴² Especialmente importancia tienen las medidas dirigidas a este colectivo y consistentes en subvenciones para la creación de empresas, cuyo objetivo es sufragar los primeros gastos de la actividad.

⁴³ *Ob.cit.* pág. 178 y ss.

⁴⁴ Informe de la Comisión de Expertos, *ob.cit.* pág. 179.

los objetivos que las mismas persiguen, habiéndose afirmado, en consecuencia, que siendo dudoso el éxito de muchos programas, puede resultar razonable la reformulación de los mismos para hacerlos más efectivos, mejorando su diseño, en atención a la evaluación de su impacto sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos. En este sentido se añade que el establecimiento de sistemas de evaluación solventes, que permitan disponer de datos sobre el cumplimiento de las ayudas económicas respecto de los objetivos propuestos, constituye una exigencia cuya puesta en marcha no debería dilatarse⁴⁵.

d) El contenido de las disposiciones autonómicas de fomento del trabajo autónomo en sentido amplio pone de relieve un panorama diversificado y heterogéneo en relación con el número y cuantía de las subvenciones así como respecto de su contenido objetivo y subjetivo y el régimen de compatibilidad establecido en relación con otras ayudas estatales o autonómicas de idéntica finalidad⁴⁶.

e) La falta de uniformidad en la identificación de los colectivos destinatarios de las ayudas por las distintas normativas autonómicas⁴⁷, a lo que cabe añadir que éstas también se caracterizan por establecer ayudas a favor, o

⁴⁵ Informe de la Comisión de Expertos, *ob.cit.* pág. 179.

⁴⁶ "... Sólo en líneas muy generales, las regulaciones autonómicas siguen la orientación de la Orden Ministerial de 1986 en el diseño de las concretas ayudas (subvención financiera, subvención por asistencia técnica y la llamada renta de subsistencia) y, en términos también generales, se dictan en cumplimiento directo de las directrices y orientaciones de la Unión Europea", Informe de la Comisión de Expertos, *ob.cit.* pág. 180.

⁴⁷ "Esta heterogeneidad en la delimitación del ámbito subjetivo puede explicarse, tal vez, en razón de que las actuaciones de fomento del autoempleo se encuadran dentro de los principios y ejes prioritarios de actuación marcados por el FSE, que concede ayudas a los Estados miembros para las acciones dirigidas primordialmente a la lucha contra el paro de larga duración, la inserción laboral de los jóvenes en desempleo y la integración de personas expuestas a la exclusión del mercado de trabajo como las mujeres o las personas con discapacidad, y de los propios acuerdos sociales que están en la base de las políticas autonómicas de empleo. Con todo, en algunas CC.AA., siguiendo las directrices de sus planes de empleo, se está evolucionando desde el fomento del autoempleo a favor de determinados colectivos hacia la promoción generalizada del trabajo por cuenta propia, acciones éstas que, a veces, también se complementan con la promoción selectiva, incrementando las cuantías de la ayuda si la beneficiaria es, por ejemplo, una mujer...", Informe de la Comisión de Expertos, *ob.cit.* pág. 181.

preferentemente a favor, del desarrollo de proyectos empresariales en determinadas actividades⁴⁸.

f) El escaso margen que deja la capitalización de la prestación por desempleo, tal y como vimos páginas atrás, cuando los datos revelan un uso correcto de esta medida de fomento del autoempleo.

g) La escasa relevancia de las medidas de información y asistencia técnica existentes, a pesar de la importancia atribuida a dichas medidas por parte de las instancias comunitarias, estatales y autonómicas. Asimismo, la asunción conjunta de funciones diversas, como son las de información y orientación para el empleo y el autoempleo, y su integración en programas comunes, suscita dudas sobre la idoneidad de esta situación.

h) La inclusión de programas de apoyo a la PYME en el capítulo de fomento del trabajo autónomo en sentido amplio contrasta con la falta de evidencia sobre el impacto que los mismos tienen sobre la microempresa, que es la organización que más se aproxima a la actividad económica estandarizada de los trabajadores autónomos⁴⁹. Teniendo presente la realidad empresarial a la que están destinados, también pueden surgir dudas sobre la idoneidad de dichos programas para alcanzar los objetivos pretendidos en realidades empresariales más simples⁵⁰. Tal y como afirmábamos páginas atrás, puede hablarse de una cierta confusión en el tratamiento uniforme de

⁴⁸ “.. Además de la definición de los destinatarios de las ayudas, adquiere relevancia el ámbito objetivo de la actividad económica en el que se inserte el proyecto empresarial. En ocasiones, también las acciones de fomento adoptadas en el marco de las políticas autonómicas se extienden más allá de la fase inicial, incorporando ayudas a la consolidación del proyecto...”, *ob.cit.* pág. 181.

⁴⁹ .. la dificultad básica estriba en la limitada información existente sobre el grado de utilización de esos incentivos fiscales y sobre la evaluación de su efectividad y, por lo mismo, sobre sus efectos en la pequeña empresa. Los datos disponibles se concentran, exclusivamente, en las grandes empresas, de lo que cabe deducir que el grado de conocimiento y aplicación de los incentivos a la innovación es especialmente reducido en las pequeñas empresas. Es de todo punto necesario introducir mecanismos de mayor publicidad de los incentivos así como de asistencia técnica, en su aplicación por empresas pequeñas...”, Informe de la Comisión de Expertos, *ob.cit.* pág. 183.

⁵⁰ Informe de la Comisión de Expertos del Estatuto del Trabajo Autónomo, *ob.cit.* pág. 182.

dos realidades que son diferentes: las medidas de apoyo a las PYME y el fomento del trabajo autónomo en sentido amplio.

3. Las medidas de fomento del trabajo autónomo en el marco de la prestación por cese de actividad: Promoción de la Actividad Emprendedora (PAE) y Compromiso de Promoción de la Actividad Emprendedora

3. 1. La inclusión como uno de los contenidos de la protección por cese de actividad

7. Por contraposición a las medidas recogidas en los apartados anteriores y tal y como apuntábamos al principio, también se ubican en el Título V de la LETA aquellas medidas específicas de promoción del trabajo autónomo que cabe integrar en el marco de la protección por cese de actividad y relacionar con la misma y que se dirigen directa y particularmente al trabajador autónomo que cesa en su actividad como tal y percibe la correspondiente prestación económica por cese de actividad. En este orden de consideraciones, la protección por cese de actividad debería comprender las prestaciones siguientes: 1ª) una prestación económica, vinculada (respecto a su cuantía y duración) con la previa cotización obligatoria durante un determinado período de tiempo por parte del trabajador autónomo; 2ª) el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social durante la percepción de la prestación económica; y, 3ª) un conjunto específico de medidas de promoción e incentivos, prueba del compromiso de promoción de la actividad emprendedora del beneficiario, dirigidas particularmente a incentivar el espíritu empresarial y la capacidad gerencial, la mejora o reconversión del negocio o actividad profesional desarrollada por el trabajador autónomo, y a facilitar la innovación y la internacionalización de su trabajo.

Ello implica, en definitiva, que estas medidas específicas de promoción de la actividad emprendedora (PAE) se interrelacionan con la protección de

Seguridad Social del cese de actividad, conformando, junto con la misma, el contenido esencial de la protección por cese de actividad contemplada en la disposición adicional 4ª de la LETA; debiéndose, además, diseñar e implementar dichas medidas teniendo en cuenta que su objetivo concreto es facilitar o promover que el trabajador autónomo que cesa en su actividad la reinicie en las mejores condiciones posibles, mediante la implantación, como veremos, de medidas tales como la información y asesoramiento técnico especializados, el fomento de la innovación (tecnológica, organizativa..), el desarrollo y perfeccionamiento de la capacidad gerencial y la búsqueda de nuevos mercados y la internacionalización de los negocios.

Estas medidas específicas de PAE en el marco de la protección por cese de actividad se fundamentan en lo establecido en el artículo 27 letras d), e), f), g) e i), donde se prevé, con total claridad, que debe promoverse el espíritu y la cultura emprendedora, fomentarse la formación y readaptación profesionales de los trabajadores autónomos, proporcionarse la información y el asesoramiento técnico necesarios, facilitarse el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio a realizar, y apoyarse a los emprendedores en el ámbito de actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, de nuevas tecnologías o de actividades de interés público, económico o social.

2.2. El ámbito subjetivo de aplicación de las medidas de PAE

8. Desde la perspectiva subjetiva y en concordancia con lo señalado anteriormente, cabe apuntar que los destinatarios de estas medidas específicas de promoción del trabajo autónomo serán aquellos trabajadores autónomos que soliciten y perciban la prestación económica por cese de actividad y se tendrá acceso a las mismas durante el tiempo en que se reciba dicha prestación, si bien, en determinados casos, estas medidas de promoción podrían extenderse más allá del agotamiento de la prestación, facilitándose con

ello la consolidación de la nueva actividad económica o profesional emprendida por el trabajador autónomo.

Es más, en el momento de solicitarse la correspondiente prestación económica por cese de actividad, el trabajador autónomo debería acreditar su disponibilidad para reiniciar su actividad profesional como tal, suscribiendo un “compromiso de promoción de la actividad emprendedora” que conllevará precisamente el acceso a las citadas medidas específicas de PAE.

Este compromiso se concretará en el desarrollo durante la duración de la prestación económica de un programa de actividades tendente a la promoción de la actividad emprendedora del afectado. Dicho programa de medidas debería establecerse durante el mes inmediatamente anterior al del inicio del derecho a la prestación y debería ser fruto de la elección del autónomo afectado pero con la verificación de una mínima suficiencia por parte de la Mutua. Este programa marcaría consiguientemente el itinerario de la actividad del beneficiario durante los meses de la prestación económica. Cualquier cambio al respecto tendría que contar también con la aprobación de mínima suficiencia por parte de la Mutua. Dado este papel de la Mutua, es esencial la participación de los agentes representativos en estas entidades y en especial respecto a estos programas, siempre con la supervisión del INSS.

Cabe añadir, no obstante, que si bien, el destinatario de estas medidas es, como hemos visto, el trabajador autónomo que solicita la prestación económica por cese de actividad, ello no impide, lógicamente, que, a la hora de configurarlas, deban tenerse presentes y regularse las especiales circunstancias en que se encuentran determinados colectivos de trabajadores autónomos (especialmente el caso de los trabajadores con discapacidad). Con ello, por otra parte, se respeta el propio contenido del artículo 27 de la LETA, donde se establece que las actuaciones que se desarrollen deben tender a lograr la efectividad de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, prestando especial atención a los colectivos de personas desfavorecidas o no

suficientemente representadas, entre los cuales las personas con discapacidad ocupan un lugar preferente.

Y junto a ello, pero por motivos diferentes derivados de su propia situación profesional, también deberá tenerse en cuenta la especificidad que, en este ámbito, implica el supuesto de un trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE) que, tal y como autoriza el artículo 12 de la LETA, si bien depende económicamente de un cliente, tiene también otros clientes.

3.2. El contenido de las medidas específicas de PAE integradas en la protección por cese de actividad

9. Respecto al contenido de las medidas específicas de PAE integradas en el marco de la protección por cese de actividad, cabe hacer varias consideraciones:

a) Tal y como hemos visto, la base legal de estas medidas específicas de promoción se encuentra en algunos apartados del artículo 27 de la LETA y constituyen uno de los contenidos materiales de la protección por cese de actividad, lo que las diferencia precisamente, tal y como venimos afirmando, de las medidas de fomento y promoción del empleo autónomo en sentido amplio existentes en la actualidad, que poseen un alcance mucho más amplio y cuyo contenido es más diverso y heterogéneo, tal y como hemos visto, tanto desde una perspectiva subjetiva como material.

Por el contrario, las medidas de promoción a las que nos referimos se insertan directamente en la protección por cese de actividad, complementan la correspondiente prestación económica y la cotización a la Seguridad Social y se adaptan precisamente a dicho ámbito, persiguiendo, además, un objetivo específico.

No obstante, ello no impide, en su caso, que el trabajador autónomo que es beneficiario o ha sido beneficiario de la protección por cese de actividad pueda recurrir, de darse el correspondiente presupuesto de hecho, a alguna o algunas de las medidas que conforman las políticas de fomento del empleo autónomo en sentido amplio antes apuntadas, pero dentro del programa diseñado de PAE accediendo a las mismas en su condición de perceptor de la prestación por cese de actividad.

Ello supone, en definitiva, que cualquier trabajador autónomo –si cumple los requisitos exigidos en cada caso o forma parte de los colectivos protegidos de una forma particular- podrá quedar inserto en las políticas de fomento del trabajo autónomo en sentido amplio existentes en la actualidad, pero sólo podrán acceder a las medidas específicas de PAE que nos ocupan aquellos que son beneficiarios de la protección por cese de actividad. Se trata, pues, de medidas de promoción o incentivo que actúan en planos diferentes.

b) Al conformar precisamente uno de los contenidos materiales de la protección por cese de actividad, las medidas específicas de PAE deberían ser gestionadas por las mismas entidades encargadas de la gestión, en su conjunto, de la protección por cese de actividad, esto es, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, bajo la supervisión y tutela del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

c) Tal y como hemos venido señalando, estas medidas específicas de PAE persiguen un objetivo concreto consistente en facilitar e incentivar que el trabajador autónomo que está percibiendo la prestación económica por cese de actividad reinicie su actividad como tal en las mejores condiciones posibles. Aquellas medidas deberán adaptarse a distintos factores, como señaladamente, a la duración que tenga la prestación (incrementando la intensidad de las mismas gradualmente) y a las necesidades particulares de determinados colectivos (trabajadores autónomos con discapacidad, mujeres,

jóvenes, emigrantes...). Ese objetivo se deberá lograr, tal y como se deduce de lo establecido en el artículo 27.1. d), e), f), g) e i) de la LETA, a través de varias vías, centradas en:

1º). Promover el espíritu empresarial y la cultura emprendedora, promocionando, a través de todas las vías necesarias, la figura del emprendedor.

En este ámbito cabe recordar que precisamente esta medida constituye uno de los ejes esenciales de la política desarrollada por la Unión Europea en el marco de la promoción del trabajo autónomo, definiendo la Carta Europea de la Pequeña Empresa del año 2000 el espíritu empresarial como “... la capacidad de una persona de convertir ideas en actos⁵¹. También incluye la capacidad de concebir y gestionar proyectos para alcanzar objetivos. La formación en el espíritu empresarial debe estimular aptitudes que favorezcan comportamientos empresariales: creatividad, sentido de la iniciativa, aceptación de riesgos, confianza en sí mismo, capacidad de trabajo en equipo, etc...”.⁵². Asimismo, tal y como vimos, una de las líneas de actuación para el año 2008 derivadas de la aplicación de dicha Carta se centra en la “educación y formación en el espíritu empresarial” (línea de actuación 1)⁵³.

⁵¹ Communication de la Comisión “Stimuler l’esprit d’entreprise par l’enseignement et l’apprentissage”, COM (2006) 33 final. También “Agenda de Oslo para el educación del espíritu empresarial en Europa”.

⁵² Añadiendo a ello, con una perspectiva mucho más general, que: “... deben además impartirse, en función del nivel educativo, conocimientos específicamente empresariales. Las numerosas iniciativas sobre educación empresarial que actualmente se desarrollan en la UE no siempre conforman un conjunto coherente. Los programas y actividades en este campo deben integrarse en los planes educativos nacionales, bien como elemento horizontal, bien como verdadera asignatura. Pero además, los centros educativos precisan de asistencia práctica. Debe prestarse especial atención a la formación del profesorado y a la sensibilización de los directores de centros. En educación superior, las universidades e institutos técnicos deben integrar el espíritu empresarial en las distintas asignaturas...” . Vid, asimismo,

http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/training_education/doc/oslo_agenda_final.pdf, “Agenda de Oslo para el educación del espíritu empresarial en Europa” y Communication de la Comisión “Stimuler l’esprit d’entreprise par l’enseignement et l’apprentissage”, COM (2006) 33 final.

⁵³ Las otras dos líneas de actuación para 2008 son: la “mejora de la legislación y la reglamentación, en particular para pensar primero a pequeña escala” (línea de actuación 3) y los “servicios de apoyo de alta calidad para las empresas, en particular para la internacionalización” (línea de actuación 3). Líneas de actuación a las que cabe sumar el resto de las previstas en la Carta Europea, que son: la puesta en marcha menos costosa y más rápida (línea de actuación 2), disponibilidad de cualificaciones (línea de actuación 4), mejorar el acceso en línea (línea de actuación 5), sacar más provecho del mercado único (línea de actuación 6), fiscalidad y cuestiones financieras línea de actuación 7), promoción de la capacidad tecnológica de las pequeñas empresas (línea de (línea de actuación 8), utilización de

A ello puede añadirse que, como también se razonó, dentro de las Orientaciones Integradas de la Unión Europea para el Crecimiento y el Empleo (años 2005-2008) se incentiva la cultura empresarial así como el establecimiento de las condiciones necesarias para que exista un ambiente que apoye a las PYME con el objetivo de lograr un mejor entorno para las mismas, promocionando la formación en capacidades gerenciales.

A nuestros efectos, las vías para fomentar el espíritu empresarial y la cultura emprendedora se centrarían, esencialmente, en ofrecer al trabajador autónomo que ha cesado en su actividad profesional o económica los medios formativos necesarios y adecuados –presenciales, semipresenciales,..- para desarrollar o perfeccionar dicho espíritu empresarial así como la capacidad emprendedora, centrándose en cuestiones como, por ejemplo, la capacidad de concebir y gestionar proyectos para alcanzar objetivos, y en estimular las aptitudes que favorecen comportamientos empresariales: la creatividad, el sentido de la iniciativa, la capacidad de liderazgo, la aceptación de riesgos, la confianza en sí mismo, la capacidad para trabajar en equipo, etc. Medios formativos que podrían desarrollarse incluso en el extranjero, si resultase lo más conveniente teniendo en cuenta las circunstancias presentes.

Tanto en el marco de esta medida como del resto deberían tenerse presentes –adoptando las medidas precisas- las especiales circunstancias de determinados colectivos de trabajadores autónomos y especialmente el caso de los trabajadores con discapacidad.

2ª) Fomentar el perfeccionamiento y la readaptación de los trabajadores autónomos con el objetivo de facilitarles el reinicio de su actividad profesional o económica, ya se trate de la misma actividad que venían desarrollando antes de acceder a la protección por cese de actividad o bien, una nueva actividad (circunstancia que se dará en la gran mayoría de los supuestos).

modelos eficaces de empresa electrónica(línea de actuación 9), y potenciar y hacer más eficaz la representación de los intereses de la pequeña empresa a escala nacional y de la Unión Europea (línea de actuación 10).

En este apartado debería optarse por ofrecer al trabajador autónomo los medios necesarios y suficientes que le permitan lograr la mejora o perfeccionamiento de la actividad que venía desarrollando o su readaptación o reconversión, adaptándose, en ambos casos, a sus concretas características personales y/o profesionales. Lógicamente, estos medios deberían tener un contenido especializado y adaptarse a las necesidades concurrentes en cada caso planteado.

En este ámbito también deberían incluirse medidas de “*outplacement*” o recolocación adaptadas específicamente al colectivo de trabajadores autónomos que nos ocupa. Medidas de recolocación que deberían, lógicamente, vincularse y coordinarse con las medidas de fomento del espíritu empresarial y de formación y perfeccionamiento de la capacidad gerencial.

3ª) Fomentar la formación y perfeccionamiento de la capacidad gerencial de los trabajadores autónomos, adaptándolas a las necesidades y preferencias concretas de los mismos.

Las vías para fomentar y perfeccionar la capacidad gerencial se concretarían, esencialmente, en ofrecer al trabajador autónomo los programas de actividades necesarios y adecuados –de carácter presencial, semipresenciales,..- para mejorar, perfeccionar o actualizar sus conocimientos en materia gerencial, abarcando cuestiones tales como la organización de empresa, la gestión empresarial, la política fiscal y laboral, la gestión del cambio en el marco empresarial, las políticas de contratación y subcontratación y suministro, etc.

Cabe tener presente que, tanto en el marco de esta medida como respecto de las anteriores, los programas referidos, aunque gestionados, como veremos posteriormente, por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, podrían ser ofertados e

impartidos, mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración, por entidades públicas o privadas, tales como universidades, escuelas de negocios, cámaras de comercio e industria, organizaciones empresariales y sindicales, asociaciones de trabajadores autónomos, etc., e incluso, tanto estatales como extranjeras.

4ª) Proporcionar la información y el asesoramiento técnico necesarios para reiniciar la actividad como trabajador autónomo, pero con un carácter especializado y adaptado a las necesidades y requerimientos concretos de cada beneficiario, lo que llevaría incluso a su especialización por colectivos, materias y/o sectores de actividad económica. Deberían establecerse mecanismos de información y asistencia de respuesta ágil, rápida y adaptada a la realidad presente en cada caso.

Asimismo, para garantizar la máxima eficacia, la asistencia técnica no debería limitarse, en su caso, al tiempo en que se percibe la prestación por cese de actividad sino que debería extenderse más allá, ayudando al trabajador autónomo a resolver todas aquellas cuestiones que puedan surgir una vez reiniciada su actividad profesional o económica, acompañándole de ese modo en la consolidación (o, en su caso, futura reconversión) de dicha actividad (debe tenerse en cuenta, por tanto, el factor permanencia en esta labor de asistencia). Esta asistencia técnica deberá estar adaptada a las necesidades particulares que puedan surgir en el caso de determinados colectivos de trabajadores como es el caso de los trabajadores autónomos con discapacidad.

En este ámbito cabe tener muy presente que el artículo 28.2 de la LETA establece que la promoción del trabajo autónomo también atenderá las necesidades de información y asesoramiento técnico para su creación, consolidación y renovación, promoviendo, a estos efectos, las fórmulas de comunicación y cooperación entre autónomos (elemento éste último muy importante).

A estos últimos efectos cabe recordar que, tal y como apuntó en su momento el Informe de la Comisión de Expertos del Estatuto del Trabajo Autónomo, en atención a la especialización de la asistencia técnica que deberían recibir los trabajadores autónomos, resulta aconsejable la colaboración de las instancias privadas o públicas que se estimasen convenientes, así como la implantación de fórmulas de comunicación y colaboración entre los propios usuarios de los servicios de asistencia. De este modo, los programas o convenios de cooperación con corporaciones locales, universidades, cámaras de comercio y de industria, entidades públicas e instituciones sin ánimo de lucro podrían resultar idóneos. A lo que se añade en dicho Informe que: *“... las experiencias de programas específicos a favor de jóvenes y mujeres se han desarrollado de forma coordinada con órganos o entidades que cuentan con personal especializado. Igualmente, la experiencia de otros países muestra que estas funciones de asesoramiento técnico a los proyectos empresariales las asumen las cámaras de comercio y de industria. Este asesoramiento técnico debe además ponerse en relación con las ayudas económicas públicas que reciban los proyectos, como garantía del buen uso de los fondos públicos...”*⁵⁴.

5ª) Facilitar el acceso de los trabajadores autónomos a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio a realizar. En este punto cabe recordar que, como se hizo notar con anterioridad, dos de las líneas de actuación recogidas en la Carta Europea de la Pequeña Empresa del año 2000 consisten precisamente en la promoción de la capacidad tecnológica de las pequeñas empresas (línea de actuación 8) y en la utilización de modelos eficaces de empresa electrónica (línea de actuación 9).

Éste es elemento clave, debiéndose diseñar y poner en práctica mecanismos de muy diverso tipo (incentivos económicos para la inversión

⁵⁴ Pág. 186.

tecnológica y el cambio organizativo, medios formativos, asesoramiento tecnológico especializado, medidas de apoyo tecnológico y organizativo...) destinados a facilitar la innovación respecto de trabajadores como los que nos ocupan, cuyo futuro profesional se centra precisamente en que reinicien su actividad por cuenta propia. Y ello por cuanto es probable que, en bastantes casos, el cese de su actividad anterior se vincule precisamente, de una forma más o menos directa, con la falta de innovación.

6ª) Apoyar y asesorar a los emprendedores en el ámbito de actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, de nuevas tecnologías o de actividades de interés público, económico o social.

En relación con lo señalado anteriormente, deberían arbitrarse medidas destinadas, de una forma específica, a asesorar técnicamente, formar y apoyar a los trabajadores autónomos con el objetivo de ponerles de manifiesto las posibilidades que presentan e implican los nuevos yacimientos de empleo, las nuevas tecnologías y las actividades dirigidas a cubrir ciertas necesidades económicas o sociales y en las que existen carencias evidentes en cuanto a la prestación del volumen de servicios necesarios (es el caso, por ejemplo, de la actividad de cuidado de las personas dependientes, ..). En este ámbito el asesoramiento especializado y la identificación de esos nuevos ámbitos de negocio así el apoyo formativo al trabajador autónomo resultan factores esenciales.

En este ámbito cabe tener presente que, aunque no se haga referencia expresa a ello en el artículo 27 de la LETA, a nuestro entender, también deberían arbitrarse las medidas necesarias para fomentar no sólo lo que podríamos calificar –como hacen esencialmente las medidas expuestas anteriormente- como continuidad del trabajador autónomo en el mercado interno, aunque sea dirigiéndolo a nuevos ámbitos, sino que también deberían ponerse en marcha otros medios para promover la internacionalización del trabajo autónomo, ofreciendo al trabajador autónomo que ha cesado en su

actividad la posibilidad de prepararse para el objetivo de reiniciar una actividad profesional o económica con una proyección internacional.

En este sentido, cabe recordar que, tal y como se apuntaba páginas atrás, una de las líneas de actuación para el año 2008 propuestas por la Carta Europea de la Pequeña Empresa del año 2000 es precisamente el desarrollo de “servicios de apoyo de alta calidad para las empresas, en particular para la internacionalización”, señalándose, con carácter general, a este respecto que: “... pese a las oportunidades que ofrece la globalización y, muy en especial, el mercado único ampliado, las PYME europeas siguen dependiendo en gran medida de sus mercados nacionales. Según los últimos datos facilitados por el Observatorio de las PYME, de estas empresas sólo exportan el 8%, apenas un 12% compra insumos en el extranjero y no más del 5% obtiene ingresos a través de asociaciones con empresas extranjeras. Semejante situación limita las posibilidades de crecimiento y creación de empleo y perjudica la competitividad de las empresas. Hay estudios que demuestran que aquellas que se orientan al crecimiento tienden a adelantar su presencia internacional. Ahora bien, ampliar actividades más allá de las fronteras requiere medios adicionales en cuanto a financiación y personal cualificado. Son aspectos en los que a menudo las PYME no están suficientemente dotadas; además, a menudo les resulta difícil obtener información útil. Para el éxito de los programas de apoyo, es preciso atender a estas necesidades para así prestar una asistencia eficaz...”⁵⁵.

3. 4. La gestión de las medidas específicas de PAE integradas en la protección por cese de actividad

10. Por otra parte, tal y como ya hemos señalado, la articulación y puesta en marcha de estas medidas específicas de PAE en el marco de la protección por cese de actividad correrían a cargo de las Mutuas de Accidentes de

⁵⁵ En torno a esta cuestión, http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/ internationalisation.

Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (bajo la supervisión del Instituto Nacional de la Seguridad Social), que deberían asegurar un contenido mínimo común respecto de cada una de ellas, garantizándose, de esta forma, que los trabajadores autónomos, con independencia de la Mutua en la que estuvieran protegidos, pudieran desarrollar unas actividades básicas comunes.

En la misma línea anterior, el correspondiente catálogo de programas y medidas y su gestión debería ser supervisado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, tanto de forma inicial como periódicamente.

Por otra parte, y dado que el objetivo final sería ofrecer un abanico amplio y especializado de medidas a los trabajadores autónomos, cabría pensar, tal y como ya ha anticipado, en que, si bien algunas de ellas las ofrecerían directamente las propias Mutuas, otras podrían articularse mediante la firma de convenios de colaboración con corporaciones locales, universidades, cámaras de comercio y de industria, escuelas de negocios, organizaciones empresariales y sindicales, entidades sin ánimo de lucro, etc.

Asimismo, cabe destacar que, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones en que se encuentran los trabajadores autónomos, puesta de relieve en numerosos informes y documentos, debería favorecerse un elevado grado de flexibilidad en la gestión de los programas y las medidas que nos ocupan, pudiéndose pensar incluso en la autogestión de las mismas por parte del trabajador beneficiario. En otras palabras, dada la propia diversidad de las situaciones existentes y buscando la máxima eficacia de las medidas previstas, debería dejarse el mayor margen posible de decisión al propio trabajador autónomo a la hora de recurrir a dichas medidas, fijando el límite precisamente en la duración máxima prevista para la prestación económica por cese de actividad.

En tal sentido, la correspondiente Mutua pondría a disposición del trabajador autónomo, una vez éste hubiera solicitado la prestación económica por cese de actividad y durante el mes inmediatamente anterior al del inicio de dicha prestación, el catálogo de las medidas específicas existentes y sería éste el que eligiera, conforme a sus preferencias y necesidades, las medidas que pudieran resultarle de mayor utilidad e interés. Lógicamente, el trabajador autónomo contaría con el correspondiente asesoramiento por parte de la Mutua a la hora de optar por unas u otras medidas.

En todo caso, y siempre atendiendo a las preferencias del trabajador autónomo, la Mutua ha de dar una aprobación final de mínima suficiencia del programa de actividades elegido por el trabajador autónomo. Dicha aprobación será seguida de la suscripción por parte del trabajador autónomo de un compromiso de promoción de la actividad emprendedora que reflejará el itinerario de actividades escogido por el trabajador.

Por otra parte, a la hora de poner en práctica estas medidas deberá tenerse en cuenta, como apuntábamos páginas atrás, la particular situación de los TRADE que tienen otros clientes distintos del cliente principal que lo caracteriza como tal⁵⁶, tanto desde la perspectiva del contenido de las medidas como respecto de la forma de llevarlas a la práctica.

Asimismo, tal y como vimos anteriormente, el trabajador autónomo no sólo tendría derecho a acceder a estas medidas durante la percepción de la correspondiente prestación económica por cese de actividad sino que algunas de ellas también podrían (o deberían) mantenerse una vez reiniciada la actividad por cuenta propia, ayudándose de ese modo a su consolidación (nos referimos, por ejemplo, a las medidas de asesoramiento e información, de fomento del espíritu emprendedor...).

⁵⁶ Artículos 11 y 12 de la LETA.

Finalmente, al igual que se produce en el ámbito de cualquier otra prestación del sistema de Seguridad Social, los beneficiarios de la prestación económica por cese de actividad estarán sujetos a una serie de obligaciones y derechos. Dentro de estos últimos se situarían el derecho a acceder a la prestación una vez cumplidos los requisitos exigidos para ello así como poder acceder a las medidas específicas de PAE citadas anteriormente.

Dentro de las obligaciones cabría citar las siguientes: a) cotizar por la prestación por cese de actividad; b) proporcionar la documentación e información que resulten necesarios a los efectos del reconocimiento, suspensión, extinción o reanudación de la prestación; c) firmar el correspondiente compromiso de promoción de la actividad emprendedora, donde se recogerá el itinerario de actividades escogido por el trabajador y aprobado por la Mutua; d) compromiso de seguimiento suficiente de las actividades recogidas en el citado itinerario; e) comparecer, cuando sea requerido, ante la Mutua; f) solicitar la baja en la prestación por cese de actividad cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, en el momento en que se produzcan dichas situaciones; g) no trabajar por cuenta propia o ajena durante la percepción de la prestación; y, h) reintegrar las prestaciones económicas indebidamente percibidas.

Asimismo y como consecuencia de lo anterior, deberían incorporarse en el marco del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, las correspondientes infracciones y sanciones.

A estos efectos, podrían considerarse infracciones leves el incumplimiento de los deberes informativos o la falta de comparecencia, previo requerimiento, ante la Mutua; como infracción grave, el incumplimiento del compromiso de promoción de la actividad emprendedora, el efectuar trabajos por cuenta propia o ajena durante la percepción de la prestación por cese de

actividad o no comunicar, salvo causa justificada, la baja en la prestación en el momento en que se produzca una situación que lo determine o cuando se dejan de cumplir los requisitos para tener derecho a la misma; y como infracción muy grave actuar fraudulentamente para obtener prestaciones indebidas.

4. La prestación económica por cese de actividad y la jubilación.

4.1. La jubilación anticipada para los trabajadores autónomos en el marco de la Disposición Adicional 4ª de la LETA. La prestación por cese de actividad a tiempo parcial como vía para fomentar el relevo en la actividad empresarial.

A. La jubilación anticipada para los trabajadores autónomos en el marco de la Disposición Adicional 4ª de la LETA.

11. La posible conexión de la jubilación anticipada con la prestación por cese de actividad se plantea en la disposición adicional 4ª de la LETA, donde se señala que: *“.. la articulación de la prestación por cese de actividad se realizará de tal forma que, en los supuestos en que deba aplicarse en edades cercanas a la legal de jubilación, su aplicación garantice , en combinación.....”*. En relación con la previsión legal transcrita, pueden efectuarse las siguientes indicaciones generales:

a) La *“articulación.se realizará”*, lo cual parece estar estableciendo un imperativo. Por tanto, desde la perspectiva de la ordenación de la prestación por cese de actividad es obligatorio para el legislador *“articular”* la prestación de tal manera que sea posible que, en *“edades cercanas”* a la jubilación pueda existir una *“combinación”* con las medidas de jubilación anticipada. Distinto es que estas medidas de jubilación existan o no, pero caso de existir, se ha de proceder a la articulación.

b) No se establece una edad determinada para la articulación de la prestación con la anticipación de la jubilación, sino que se habla de “*edades cercanas*” a la legal de jubilación.

c) Lo que se pide es que, de aplicarse la prestación por cese de actividad en estas edades cercanas (lo que en principio será una posibilidad legal dado que no se establecen exclusiones de la prestación por razón de edad), ésta se realice “*en combinación con las medidas de anticipación de la edad de jubilación en circunstancias concretas contempladas en la Ley General de Seguridad Social*”. La cuestión aquí es determinar cuáles son esas medidas de anticipación que deben combinarse con esta prestación. Por lo pronto, la interpretación más inmediata es que han de ser medidas específicas para los trabajadores autónomos. Sin embargo, tales medidas no están contempladas actualmente en dicha ley.

d) La previsión más específica que actualmente existe al respecto se refiere al artículo 26 de la LETA, que será por tanto el precepto a analizar en un apartado posterior. De hecho, se habla de “*circunstancias concretas*”. A la luz del mencionado artículo 26 y de lo indicado en la disposición adicional 14^a, ambos de la LETA, las referencias parece que van dirigidas a circunstancias relacionadas con “*actividades*” y “*sectores*”.

e) No obstante, también hay un supuesto de posible jubilación anticipada para autónomos en la Ley 47/1998, de 23 de diciembre, (dicta reglas para el reconocimiento de la jubilación anticipada del sistema de la Seguridad Social en determinados casos especiales). Pero en tanto que referidos a los mutualistas de antes del 1 de enero de 1967, su incidencia va a ir decreciendo.

f) Hay una obligación legal de “*garantía*”. Lo que no está claro qué es lo que se garantiza o, mejor, que prestación o prestaciones han de responder a esa garantía. Es la prestación por cese de actividad “*en combinación*” con medidas de jubilación anticipada, las que han de lograr que el “*nivel de*

protección” dispensado sea *“el mismo”* que el de los trabajadores por cuenta ajena, y ello cuando exista *“equivalencia”* en *“carrera de cotización, esfuerzo contributivo y causalidad”*. Más allá de la dificultad que puede implicar establecer esta equivalencia (especialmente respecto al esfuerzo contributivo dada la libertad de elección de las bases de cotización de los autónomos), lo cierto es que aquí existe una obligación de total equiparación difícilmente soslayable. Nivel de protección que hay que entender que se refiere tanto a la cuantía de la prestación como al tiempo de cobertura. Respecto a qué prestación se refiere, la interpretación más lógica parece ser que ha de ser la de la jubilación anticipada, para lo cual ha de ordenarse la prestación por cese de actividad en forma que permita el disfrute de aquella prestación por jubilación anticipada en tales términos. Lo esencial al respecto parece ser que es la cotización por jubilación que ha de continuarse durante la prestación por cese de actividad en orden a permitir en su caso, se entiende que cumpliendo los restantes requisitos, el disfrute de la prestación por jubilación anticipada.

Y, g) lo anterior se refuerza si se entiende que no es posible demandar del trabajador autónomo esfuerzos adicionales de contribución más allá de lo exigido legalmente, esto es, que no es posible requerir del trabajador autónomo, en orden a llegar a ese *“mismo nivel de cobertura”*, contribuciones adicionales basadas en la complementariedad voluntaria.

Dado que en la actualidad la previsión principal de jubilación anticipada para autónomos es la mencionada en el artículo 26.4 de la LETA, a ella nos referiremos más adelante.

B. La prestación por cese de actividad a tiempo parcial como vía para fomentar el relevo en la actividad empresarial

12. Por otra parte y con el objetivo de fomentar la renovación y, a la vez, la continuidad de los negocios y actividades profesionales o económicas cabe plantearse la posibilidad de que, en casos muy concretos, un trabajador

autónomo percibiese, aun manteniendo su actividad profesional o empresarial, la prestación económica por cese de actividad de forma parcial. Esta figura podría resultar especialmente acertada para facilitar la continuidad de las empresas o negocios familiares, y que actuaría, por otra parte, como una medida de fomento del empleo.

En efecto, a nuestro entender, resultaría positivo que al trabajador autónomo se le ofreciese, ante la alternativa de una jubilación total al alcanzar la edad ordinaria, la posibilidad de poder percibir inmediatamente antes la prestación económica por cese de actividad a tiempo parcial, compatibilizándola con la continuidad de su actividad económica o profesional; posibilidad que presenta una doble ventaja: por un lado, para el trabajador autónomo esta opción supondría una desvinculación menos traumática de la actividad profesional o económica a la que puede haberle dedicado una gran parte de su vida profesional, y, por otro lado, se trataría de una medida de fomento del empleo por cuenta ajena que podría facilitar también, en su caso, la transferencia de conocimientos y de experiencia.

Lógicamente, la admisión de esta figura también comporta la necesaria regulación –siquiera parcial- de la figura del trabajador autónomo a tiempo parcial, por cuanto el trabajador autónomo que accede a la misma adquiriría tal condición, compatibilizando el trabajo por cuenta propia a tiempo parcial –con la consiguiente cotización y alta en el RETA- y la percepción de la prestación económica por cese de actividad también a tiempo parcial (durante la que también se cotizaría por jubilación). Probablemente, ante la dificultad evidente de concretar la jornada de trabajo autónomo a tiempo parcial podría establecerse un porcentaje fijo –por ejemplo, el porcentaje del 50%-, a los efectos de concretar tanto la cotización a realizar en el RETA como el porcentaje de la prestación económica por cese de actividad a percibir.

Asimismo, la figura de la prestación económica por cese de actividad a tiempo parcial plantea la obligación de resolver otras cuestiones. Al menos las siguientes:

1ª) Por sus propias características y finalidad, esta figura tendría un alcance temporal limitado coincidente con la propia duración máxima prevista para la correspondiente prestación económica por cese de actividad lo que implicaría, por otra parte, que el trabajador autónomo sólo podría anticipar su jubilación –a tiempo parcial- por esa misma duración.

2ª) El tiempo en que el trabajador autónomo se encontrase en esta situación se computaría como cotizado al 100% (de la base de cotización previa al inicio de la misma) a los efectos de la pensión de jubilación y otras prestaciones de la Seguridad Social.

3ª) El trabajador relevista debería ser un trabajador por cuenta ajena contratado por la vía del artículo 15.1.b) del Estatuto de los Trabajadores, tratándose, en consecuencia, de un contrato de duración determinada fundamentado en circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos. La duración máxima de este contrato coincidiría con la duración prevista para la correspondiente prestación económica por cese de actividad. Asimismo, este trabajador podría desarrollar su actividad cubriendo la parte de jornada no desempeñada por el trabajador autónomo o bien una jornada superior o a tiempo completo.

4ª) Debería establecerse un mecanismo de coordinación entre la percepción por el trabajador autónomo de la prestación económica por cese de actividad a tiempo parcial y el relevo, por lo que, para reconocerse la correspondiente prestación se requeriría la presentación de un documento justificativo de la incorporación del trabajador relevista al negocio o actividad profesional.

4. 2. La regulación de la jubilación anticipada en el marco del artículo 26.4 de la LETA y la Disposición Adicional 14ª

13. El artículo 26.4 de la LETA prevé que *“los poderes públicos promoverán políticas que incentiven la continuidad en el ejercicio de la profesión, trabajo o actividad económica de los trabajadores por cuenta propia, una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación. No obstante, en atención a la naturaleza tóxica, peligrosa o penosa de la actividad ejercida, y en los términos que reglamentariamente se establezcan, los trabajadores autónomos afectados que reúnan las condiciones establecidas para causar derecho a la pensión de jubilación, con excepción de la relativa a la edad, podrán acceder a la jubilación anticipada, en los mismos supuestos y colectivos para los que esté establecido dicho derecho respecto de los trabajadores por cuenta ajena. En este sentido, se entenderán comprendidos los trabajadores autónomos con discapacidad en las mismas condiciones que los trabajadores por cuenta ajena”*.

Además del precepto transcrito, hay que considerar también lo indicado en la disposición adicional 14ª de la LETA, que establece que *“el Gobierno elaborará, en el plazo de un año, un estudio sobre los sectores de actividad que tienen una especial incidencia en el colectivo de trabajadores autónomos, que incluya, entre otros, los siguientes aspectos : ...3) Un análisis sobre la necesidad de incentivar el cese anticipado de trabajadores autónomos en determinados sectores”*.

En relación con esta cuestión cabe realizar varias consideraciones:

1ª) En primer lugar, puede establecerse una vinculación entre la protección por cese de actividad y la jubilación anticipada, por cuanto, en los casos en que el trabajador autónomo no tenga la edad prevista legalmente para dicha jubilación o la cotización mínima para tener derecho a la misma, podría percibir primero la prestación económica por cese de actividad y posteriormente pasar a la pensión de jubilación anticipada, siempre y cuando

se prevea que durante la primera se cotiza por el concepto de jubilación (de forma semejante a lo previsto para los trabajadores por cuenta ajena, la cotización por jubilación sólo debería establecerse cuando el trabajador autónomo haya cumplido una cierta edad). En todo caso, recuérdese lo establecido en la disposición adicional 4ª respecto al mismo nivel de protección en situaciones equivalentes.

2ª) Cabría plantearse, conforme a lo previsto en la disposición adicional 3ª de la LETA, si los colectivos que pudieran acudir a este tipo de jubilación anticipada estarían obligados a cotizar por las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional, al incluirse dentro de las actividades profesionales que *“presentan un mayor riesgo de siniestralidad”* previstas por dicha disposición adicional. Tal y como se prevé en la citada disposición adicional el Gobierno determinará esas actividades profesionales, situación que todavía no se ha producido.

3ª) El artículo 26.4 de la LETA responde y se vincula a la misma lógica presente, para los trabajadores por cuenta ajena, en el artículo 161 bis apartado 1 de la Ley General de la Seguridad Social, lo que supone, a nuestro entender:

a) En primer lugar, que se requiere un desarrollo reglamentario del citado precepto, por lo que el mismo no resulta de aplicación directa en estos momentos. Ese desarrollo reglamentario debería ser lo más preciso y completo posible a los efectos de cubrir todas las situaciones.

b) En segundo lugar que, tal y como dispone el propio artículo 26.4 de la LETA, sólo podrán acceder a esta modalidad de pensión aquellos trabajadores autónomos cuya actividad tenga naturaleza tóxica, peligrosa o penosa. Y, además y para evitar fraudes, debería exigirse que hayan desarrollado dicha actividad durante un determinado (largo) período de tiempo.

c) En tercer lugar que, conforme a lo previsto en el precepto citado, se accederá a la pensión de jubilación en los mismos supuestos y respecto de los mismos colectivos, incluidos los trabajadores con discapacidad, previstos para los trabajadores por cuenta ajena. En este sentido, el artículo 161 bis 1 de la Ley General de la Seguridad Social prevé que el Gobierno puede reducir la edad de jubilación, mediante Real Decreto, en los grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca. También se recoge el supuesto de los trabajadores con discapacidad. La aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la edad en ningún caso dará ocasión a que el interesado pueda acceder a la jubilación con una edad inferior a 52 años.

A esa regulación cabe añadir lo previsto en la disposición adicional 45ª de la Ley General de la Seguridad Social (incorporada por Ley 40/2007), donde se señala que a los efectos del citado artículo 161 bis.1 *“se establecerá reglamentariamente el procedimiento general que debe observarse para rebajar la edad de jubilación, en el que se prevea la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad en las condiciones de trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad. El establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación, que sólo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo, conllevará los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero”*.

En este apartado cabe tener en cuenta que, en estos momentos, los supuestos en que se aplica esta modalidad de jubilación anticipada en los trabajadores por cuenta ajena son bastante limitados y difícilmente trasladables –salvo el caso de los trabajadores con discapacidad- al ámbito del trabajo

autónomo. En concreto, tienen prevista esta medida el personal de vuelo, los trabajadores ferroviarios, los bomberos y algunas actividades desarrolladas por trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar (Real Decreto 2390/2004, de 30 de diciembre), así como los trabajadores afectados por una minusvalía igual o superior a un 65 por 100 o a un 45 por 100, siempre que, en este último supuesto, se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas en los que concurren evidencias que determinan de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida (Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre).

Lo anterior da pie a dos alternativas. La primera consistiría en limitar esta medida a los mismos supuestos previstos para el trabajo por cuenta ajena, restringiéndola en consecuencia casi exclusivamente a los casos de discapacidad. La segunda posibilidad se sustancia en modificar lo previsto en el artículo 26.4 de la LETA, adaptando los supuestos de aplicación a las necesidades específicas del trabajo autónomo, identificando, mediante reglamento, de forma específica y con un criterio restrictivo las actividades que cabría incluir dentro de este supuesto, siguiendo los requisitos de que se tratase de actividades *“penosas, tóxicas o peligrosas”*, incluyendo asimismo el supuesto de los trabajadores con discapacidad. A nuestro entender, esta segunda opción puede resultar más útil, aun cuando teniendo en cuenta lo previsto en la disposición adicional 45ª de la Ley General de la Seguridad Social también tendría que plantearse en estos casos incrementar la cotización exigible al trabajador autónomo con el objetivo de garantizar *“el equilibrio financiero”*.

d) En cuarto lugar y con el único condicionante de cumplir los requisitos para poder acceder a la pensión de jubilación (15 años cotizados y 2 en los últimos 15 años), el trabajador autónomo que desarrolle una de las actividades referidas anteriormente *“podría”* jubilarse anticipadamente, tratándose por tanto de una opción voluntaria.

e) Finalmente y aun tratándose de jubilación anticipada, no se aplicaría coeficiente reductor de la pensión por anticipar la jubilación, considerándose como cotizados los años que le falten al trabajador para cumplir la edad ordinaria de jubilación. El cálculo de la jubilación seguiría las mismas reglas previstas para la jubilación ordinaria.

4ª) Respecto a la disposición adicional 14ª, de nuevo se plantea la posibilidad (de “analizar”) la necesidad de incentivar el “cese anticipado”, cese que puede obedecer a lo ya establecido en el analizado artículo 26.4 de la LETA respecto a la “actividad ejercitada”, o a otras necesidades más relacionadas con “sectores” (situación de reconversión económica, por ejemplo). Además, esta Disposición no habla específicamente de jubilación anticipada, aunque no puede descartarse la misma incluso en relación al “cese anticipado”, que sí puede conectarse evidentemente con lo indicado en la disposición adicional 4ª respecto a la jubilación anticipada en conexión con la prestación precisamente por “cese” de actividad.

CAPÍTULO CUARTO

LA GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD

1. Las alternativas en la elección del órgano de gestión: ventajas e inconvenientes

1. La determinación del órgano encargado de gestionar la PCA constituye la última de las grandes cuestiones que han de tratarse en el marco de la futura ordenación jurídica de esta prestación.

Como es bien sabido, en el sistema de protección por desempleo esa competencia corresponde al antiguo INEM, hoy Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE). Es este organismo el que gestiona las prestaciones por desempleo, correspondiéndole, entre otras competencias, la de controlar el cumplimiento de las exigencias legalmente impuestas tanto en la secuencia inicial de reconocimiento (verificación de la situación legal de desempleo) como en las secuencias posteriores de pago a lo largo de la duración que corresponda (verificación de la disponibilidad para trabajar).

La mecánica traslación de este esquema a la PCA resultaría jurídicamente posible. Pero es dudoso si esta fórmula, además de viable en un plano normativo, es la más apropiada; la que mejor puede acomodarse a las características subjetivas y objetivas de la PCA. En todo caso, la decisión a favor de esta primera solución o de otras soluciones igualmente posibles difícilmente puede ser adoptada de manera aislada. Muy antes al contrario, la solución por la que se opte ya condiciona algunos otros aspectos, no menores, del régimen jurídico de la PCA. En las consideraciones que siguen, se

analizarán las soluciones posibles, aflorando sus recíprocas ventajas e inconvenientes y ofreciendo, para su reflexión, la oportuna propuesta.

2. Por lo pronto, dos de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos comparecientes en la fase informativa abierta por el Grupo de Expertos han manifestado su resuelta preferencia por atribuir a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (Mutuas, en adelante) la gestión, por delegación, de la prestación por cese de actividad. En esquemática síntesis, los argumentos favorables a esta solución que se han barajados han sido la naturaleza de estas entidades colaboradoras de la Seguridad Social, que “combinan carácter público con un modelo de gestión privada”, lo que añade un factor de competencia y puede asegurar un mejor servicio, una estructura más ágil, lo que permite un contacto más eficaz con los trabajadores autónomos, y una mejor capacidad para articular buenos servicios de control antifraude⁵⁷.

Lo primero que conviene hacer notar en relación con estas sugerencias es que la colaboración de las Mutuas en la gestión de la protección de los trabajadores por cuenta propia no introduciría, en nuestro sistema jurídico, novedad alguna. Muy antes al contrario, esa colaboración cuenta desde hace tiempo con amparo legal, pudiendo los trabajadores incluidos en el ámbito subjetivo del RETA optar por una Mutua para la cobertura obligatoria de la incapacidad temporal así como para la cobertura voluntaria u obligatoria, según los casos, de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales⁵⁸.

Lo anterior recordado, la atribución a las Mutuas de la gestión en régimen de exclusividad de la PCA es una solución que cuenta con ventajas no desdeñables, que coinciden con las expuestas por las mencionadas

⁵⁷ Vid. UPTA., “Principios rectores de la prestación por cese de actividad prevista en la Ley 20/2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo”, Madrid 2008, p. 2 (ejemplar fotocopiado)p. 7 y ATA, “Breves notas sobre la prestación por cese de actividad”, Madrid 2008, p. 2 (ejemplar fotocopiado)

asociaciones profesionales de trabajadores autónomos. Pero es una opción que no se encuentra exenta de algunos inconvenientes de tono no menor. La referida atribución comportaría, de entrada y desde luego, la facultad del reconocimiento inicial de la propia prestación y lo que la misma lleva asociado; esto es, la verificación del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para acceder a la prestación, entre otros la concurrencia de la situación legal de cese. Y todo ello, sin perjuicio del derecho del autónomo disconforme con la decisión de reclamar ante la jurisdicción social en virtud de lo establecido en el art. 2.b de la Ley de Procedimiento laboral (LPL).

La competencia y capacidad de las Mutuas para controlar la situación legal por cese de actividad, que es el requisito que define la exigencia de la involuntariedad inicial del cese, no resultaría pues cuestionable ni discutible. No parece sin embargo que esta conclusión pueda también predicarse, al menos con esa contundencia y habida cuenta de la organización administrativa con que cuentan las Mutuas, del control del cumplimiento por el autónomo de su disposición para reingresar en el mercado de trabajo; o, en otras palabras, del control del requisito de la involuntariedad sucesiva.

En este contexto y en una primera impresión, dos son las posibilidades imaginables. La primera, la puesta a punto por parte de las Mutuas de unos servicios administrativos encargados de asumir el conjunto de tareas o funciones que, en el ámbito de los trabajadores por cuenta propia, asegure la activa disposición por el beneficiario de la PCA de retornar al mercado de trabajo durante el plazo de percepción de la prestación, tales como las funciones informativas sobre los mercados disponibles, las de orientación profesional o, en fin y por limitar la cita a las más significativas, las de formación y actualización profesionales. La segunda posibilidad estriba en atribuir a los servicios públicos de empleo competentes estas tareas, liberando así a las Mutuas de su ejercicio.

⁵⁸ Vid. art. 26 y Disposición Adicional Tercera de la LETA

Ambas opciones tienen ventajas e inconvenientes. La principal ventaja de la primera solución reside en mantener unificados en una misma entidad las funciones de control sobre el cumplimiento de los requisitos que condicionan tanto el reconocimiento de la prestación como la continuidad en su disfrute. Pero los inconvenientes no son menores, ya que exigiría de las Mutuas un esfuerzo organizativo, duplicando, por otra parte, los servicios dedicados al control de las prestaciones cuyo disfrute pide del beneficiario un especial compromiso. La irrupción de las Mutuas en este terreno comportaría la marginación de los servicios públicos de empleo; o, lo que es igual, de sus recursos técnicos, organizativos y humanos así como de su reconocida experiencia.

Las consideraciones expuestas ya anticipan, al menos en parte, las ventajas e inconvenientes de la segunda opción, de la solución que da entrada al SPEE así como a los servicios públicos autonómicos, en sus respectivos ámbitos de competencia. Por lo pronto, la multiplicación de entidades complicaría la gestión, ya que exigiría a las Mutuas y a los servicios públicos de empleo establecer nuevos mecanismos de coordinación y cooperación. Y muy probablemente, también requeriría al autónomo beneficiario mayores gestiones burocráticas.

3. Aparentemente, los problemas detectados podrían desaparecer extendiendo a la gestión de la PCA el esquema vigente para la cobertura de la protección por desempleo. La eliminación de los problemas resulta, sin embargo, solo aparente. Los problemas solo cambian de faz o, por formular la idea con mayor rigor metodológico, emergen y se hacen más visibles ahora algunos problemas también presentes en la otra opción; en aquella que confiere a las Mutuas un activo protagonismo en la gestión de la PCA.

A lo largo de anteriores capítulos⁵⁹ se ha hecho notar en reiteradas ocasiones las dificultades objetivas que el control de la involuntariedad sucesiva plantea en el ámbito de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos; al menos si el propósito es trasladar los mecanismos de control diseñados para su vigencia en la protección por desempleo.

De conformidad con lo establecido en el art. 207.c de la LGSS, en la redacción aportada por la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, para el derecho al nacimiento de las prestaciones por desempleo se requiere, además de encontrarse el solicitante en situación legal de desempleo, “acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar colocación adecuada a través de la suscripción del compromiso de actividad”. La firma de este compromiso se erige, así pues, en requisito imprescindible para poder disfrutar de la prestación por desempleo, definiéndose el mismo como el que “adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad”.

Una aplicación mecánica de estos mecanismos a la PCA plantea problemas jurídicos de envergadura. En lo esencial, por cuanto todos esos mecanismos están ideados para los trabajadores por cuenta ajena: los registros de parados son de trabajadores de esa naturaleza; las ofertas de colocación adecuadas se pueden ofrecer por los servicios públicos de empleo por cuanto que a ellos concurren ofertas de trabajo demandando trabajadores por cuenta ajena o, en fin, las acciones de mejora de la empleabilidad presuponen, todas ellas, un previo conocimiento del mercado de empleo asalariado a partir del cual resulta posible articular actuaciones públicas de orientación, formación, reconversión e inserción.

⁵⁹ Vid. especialmente Capítulos 1º y 4º

La irrupción de los trabajadores autónomos en un escenario como el descrito exigiría una muy importante adaptación de los servicios públicos de empleo autonómicos (SPEA), sobre los cuales, por cierto, el Estado carece de competencia, correspondiendo ésta, de conformidad con las previsiones de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, a las Comunidades Autónomas (CC.AA). Pero al margen de ello, los interrogantes que se plantean son numerosos: ¿en qué registro habrían de inscribirse los solicitantes de la PCA?; ¿qué funcionalidad práctica tendría la apertura en los SPEA de un registro de autónomos que han cesado en su actividad?; ¿es imaginable, salvo acaso y no siempre para el TRADE, el ejercicio por parte de estos servicios de una actividad de mediación, destinada a poner en contacto al autónomo con eventuales clientes?; ¿resultaría jurídicamente viable obligar a los trabajadores autónomos a registrarse como demandantes de empleo por cuenta ajena y, por tanto, a firmar un compromiso de actividad y a aceptar una oferta adecuada?; ¿cuál sería el contenido de ese compromiso de actividad?; ¿cuándo podría hablarse para un autónomo de la existencia de una oferta adecuada? O, en fin, la reconversión de un autónomo, en que consistiría ¿reconversión de su actividad económica o profesional o reconversión del modo jurídico de ejercer su actividad?.

2. La atribución a las Mutuas de la condición de entidades encargadas de la gestión de la prestación en régimen de exclusividad

2.1. Los principios informadores de la opción

4. La magnitud de los problemas enunciados muy probablemente aconseja un giro metodológico; un giro que comporte una inteligencia del funcionamiento la PCA desde posiciones que no reproduzcan los esquemas de la protección por desempleo.

La propuesta que se avanza camina en esa dirección, estando apoyada sobre los cuatro siguientes ejes, que han de entenderse estrechamente imbricados entre sí. La eliminación de cualquiera de ellos obligaría a repensar la propuesta en su conjunto. Tales ejes son los siguientes:

1º) La gestión correspondería, en régimen de exclusividad, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, a las que competiría controlar la concurrencia de la situación legal de desempleo del solicitante. Periódicamente, las Mutuas deberían trasladar al SPEE la relación de solicitantes y beneficiarios a efectos estadísticos. Y este traslado también debería efectuarse a las restantes entidades gestoras de la Seguridad Social a efectos de control.

2º) El solicitante de la prestación podría inscribirse en los SPEA con carácter voluntario y se efectuaría como trabajador por cuenta ajena en situación de disponibilidad para trabajar. Los SPEA no vendrían obligados a introducir cambios organizativos para atender a los trabajadores autónomos.

3º) Las Mutuas estarían obligadas a organizar un servicio que organice y ponga en marcha las medidas de promoción de la actividad emprendedora (PCA), conforme lo razonado en otro lugar del presente informe⁶⁰.

4º) La duración de la prestación habría de fijarse por referencia a un período de tiempo corto, dentro de una horquilla cuyo límite máximo no superase, en ningún caso, los seis meses.

Como fácilmente puede adivinarse, en este esquema hay un intercambio: la flexibilidad en la exigencia del cumplimiento de la disposición para retornar al mercado se intenta compensar con el establecimiento de una

⁶⁰ Vid. Cap. III.4

duración breve en el disfrute de la propia prestación. La finalidad de este intercambio es sortear las notables dificultades técnicas, además de los altos costes organizativos y, por tanto, económicos, que comporta la organización de un servicio de empleo para los trabajadores autónomos. De ahí su condición de pieza clave del mismo. Esa flexibilidad – y es este de seguro el principal reproche que puede verterse a la propuesta – podría ser entendida como un estímulo para un uso irregular o desviado del sistema de protección por cese de actividad. Pero este riesgo puede ser contrarrestado razonablemente mediante, de un lado, mediante medidas jurídicas, del estilo de la que ofrece una duración breve en el disfrute de la prestación y, de otro, a través de los oportunos instrumentos de control.

En todo caso y enjuiciadas las ventajas e inconvenientes de esta propuesta en un sentido comparativo con las otras que pueden barajarse, y que han sido apuntadas, al menos en sus aspectos más gruesos, aquellas primeras, las ventajas, superan y con cierta holgura estos otros, los inconvenientes. La pretensión de establecer *ex novo* en nuestro sistema jurídico de protección social, sin haber podido valorar de modo previo con los resultados alcanzados por experiencias semejantes propias o comparadas, una red de servicios de empleo para los trabajadores autónomos es un empeño que, sin miedo al reproche de derrotismo, no se vislumbra como razonable, siempre y cuando, claro ésta, la pretensión resultase seria (de ser fruto de una ocurrencia política, habría que descartar de plano la pretensión). Y en un contexto semejante, de imposibilidad de organizar efectivos y reales mecanismos de control de la exigencia de la disposición de futuro del trabajador autónomo, beneficiario de la PCA, tampoco resultaría ni política, ni económica ni jurídicamente razonable establecer, como período de disfrute de la prestación, una duración media y, menos aún, amplia.

2.2. Algunas sugerencias de ordenación jurídica

5. Con carácter general, la plasmación jurídica de la opción aquí elegida, la atribución a las Mutuas de la gestión de la PCA, no pide grandes ajustes normativos. La puesta en marcha y funcionamiento de esa opción no exigiría una iniciativa normativa ni intensa ni extensa; bastaría con introducir algunas modificaciones, probablemente un nuevo capítulo en el Título II, en el Real Decreto 1993/1995, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la Seguridad Social⁶¹ (RD 1993/1995). No obstante ello, no estará de más plantear algunos problemas que pueden suscitarse en la ordenación jurídica de la solución propuesta, ofreciendo la oportuna respuesta.

Como ya se ha tenido ocasión de razonar en otro lugar del presente informe⁶², la DA4^a de la LETA mandata al Gobierno a que, concurriendo determinadas condiciones, remita a las Cortes Generales un proyecto de ley que regule “*un sistema específico de protección por cese de actividad*” para los trabajadores autónomos. Aun cuando, como también se justificó en su momento⁶³, al mandato contenido en esa disposición no se le puede conferir un sentido técnico jurídico, pues su contenido se agota en una dimensión estrictamente política, la expresión utilizada, que se viene de recordar, suministra algunas pistas acerca de la configuración institucional de la PCA. En tal sentido, el empleo del término “sistema”, en lugar del más frecuente y generalizado, que se corresponde con el de la “prestación”, sugiere la intención del legislador de dotar a la PCA de una cierta autonomía, apreciable al menos en dos vertientes, estrechamente relacionadas entre sí: financiera y de gestión.

⁶¹ BOE 12-12-1995

⁶² Vid. Cap. 1º

⁶³ Vid. nuevamente el Cap. 1º

La autonomía financiera pide al órgano encargado de la gestión por delegación, en este caso las Mutuas, llevar a cabo un tratamiento económico de la PCA diferenciado y separado del resto de prestaciones del sistema de Seguridad Social que igualmente se puedan gestionar por delegación. En otras palabras, la cuotas ingresadas por las Mutuas, procedentes de las cotizaciones de los trabajadores autónomos, a ellas adheridos, por la PCA, habrían de estar sujetas a una contabilidad propia y tener asignado un objetivo rigurosamente finalista: la recaudación ha de servir exclusivamente para financiar las prestaciones por cese de actividad.

Este criterio incide en la vigente ordenación que el RD 1993/1995 hace de las provisiones, reservas y excedentes en sus arts. 65 y concordantes. A nuestro juicio y en relación con esta ordenación, el régimen financiero de la PCA no debiera someterse a las normas generales; antes al contrario, habría de contar con una instrumentación jurídica propia, distinta de la común, que contemplase la constitución de un fondo al que se destinasen los excedentes de gestión y que sirviese, en su caso, para atender a los déficits que pudiesen producirse.

6. La Ley 20/2007 ha instituido, en el ámbito del trabajo autónomo, un Consejo del Trabajo Autónomo (CTA), que se configura como “órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo” (art. 22.1 LETA). De su lado, el núm. 2 de este mismo pasaje legal, del art. 22, enumera las competencias del Consejo, combinando a tal efecto, como suele ser regla habitual en nuestro ordenamiento jurídico, la técnica enunciativa mediante el listado de concretas funciones (apars. a, b y c) con la cláusula general formulada en el apar. d). A tenor de esta, al CTA corresponderá el ejercicio de “cualesquiera otras competencias que le sean atribuidas legal o reglamentariamente”.

La futura ley reguladora de la PCA podría aprovechar la cláusula de apertura del art. 22.2.d de la LETA para articular alguna forma de intervención del CTA en la gestión, por parte de las Mutuas, de la referida prestación. Desde luego, no se trataría en modo alguno de sustituir las funciones de control e inspección que sobre las mismas ejercen las instituciones competentes dependientes del hoy Ministerio de Trabajo e Inmigración. El objetivo consistiría en la atribución al CTA de funciones informativas en relación con la prestación, que se concretarían en el deber de las Mutuas de remitir anualmente al CTA un informe anual sobre su gestión, correspondiendo igualmente al Consejo la facultad de solicitar a estas entidades las informaciones complementarias que estimase pertinentes.

ANEXOS

I. Normativo

Modificación Normativa del Reglamento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

Tal y como se señala en el capítulo cuarto del informe sobre “La gestión de la prestación por cese de actividad”, la atribución de la gestión de la PCA a las Mutuas no exige cambios normativos importantes, pudiéndose llevar a cabo mediante la inclusión de un nuevo capítulo en el Título II del Real Decreto 1993/1995, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la Seguridad Social.

Artículos a incluir en el RD 1993/1995, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la Seguridad Social.

Artículo (...). El compromiso de promoción de la actividad emprendedora.

1. El trabajador autónomo deberá solicitar en la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales a la que esté asociado la prestación económica por cese de actividad, acreditando el cumplimiento de los requisitos necesarios, así como su disponibilidad para reiniciar su actividad profesional o económica mediante la suscripción del correspondiente compromiso de promoción de la actividad emprendedora.

2. En el compromiso de promoción de la actividad emprendedora se concretarán, a elección del trabajador autónomo y con la aprobación de la Mutua, las medidas de promoción de la actividad emprendedora que se pondrán en práctica durante la percepción de la prestación económica por cese de actividad. No obstante, durante dicha percepción el trabajador autónomo podrá modificar dichas medidas, previa aprobación por parte de la Mutua.

3. Las medidas de promoción de la actividad emprendedora se fijarán, conforme a lo previsto en el párrafo anterior, durante el mes inmediatamente anterior al del inicio del derecho a la prestación económica por cese de actividad, teniendo en cuenta para la determinación de su contenido, entre otros factores, la duración de la prestación así como, especialmente, las necesidades particulares de determinados colectivos, tales como los trabajadores autónomos con discapacidad.

Artículo (...). Contenido de las medidas de promoción de la actividad emprendedora.

1. Las Mutuas deberán ofrecer a los trabajadores autónomos perceptores de la prestación económica por cese de actividad, dentro del marco reglamentario que se desarrolle al efecto, programas que contengan un conjunto de medidas adecuadas y suficientes dirigidas a la promoción de la actividad emprendedora que incidan especialmente en:

a) Promover el espíritu empresarial y la cultura emprendedora.

b) Incentivar el perfeccionamiento y la readaptación profesionales con el objetivo de facilitar el reinicio de una actividad profesional o económica por cuenta propia.

c) Fomentar la formación y perfeccionamiento de la capacidad gerencial de los trabajadores autónomos, adaptándolos a las necesidades y preferencias concretas de los mismos.

d) Proporcionar la información y el asesoramiento técnico necesarios, de carácter especializado, para reiniciar una actividad profesional o económica por cuenta propia.

e) Facilitar el acceso de los trabajadores autónomos a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio a realizar.

f) Apoyar y asesorar a los emprendedores en el ámbito de actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, nuevas tecnologías o actividades de interés público, económico o social.

g) Formar y asesorar a los trabajadores autónomos en torno a los procesos de internacionalización de sus actividades.

2. En el diseño y puesta en práctica de estas medidas se tendrán en cuenta entre otros factores, y a efectos de dotar a las mismas de un carácter individualizado, la experiencia profesional del trabajador autónomo, sus objetivos profesionales, la permanencia o no en el mismo sector de actividad económica o profesional, la previsible duración del cese de actividad, así como cualquier otro que pueda considerarse como relevante a efectos de determinar el contenido, extensión y duración de tales medidas. Consideración especial habrá de darse a las necesidades de determinados colectivos, tales como los trabajadores autónomos con discapacidad.

3. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales deberán garantizar, en los términos que reglamentariamente se determinen, un contenido mínimo común respecto a estos programas y estas medidas, con el objetivo de asegurar que los trabajadores autónomos, con independencia de la Mutua a la que estén asociados, puedan desarrollar unas actividades básicas comunes durante la percepción de la prestación económica. Reglamentariamente se establecerán los contenidos mínimos de los programas reguladores de tales medidas, así como la participación del Consejo del Trabajo Autónomo en la configuración, seguimiento y evaluación de tales programas.

4. El Instituto Nacional de la Seguridad Social supervisará y controlará los programas de medidas de promoción de la actividad emprendedora gestionados por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

II. Estadístico

Cuadro A

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR PERIODO DE DERECHO RECONOCIDO

2007 (Media anual)

Concepto	VALORES ABSOLUTOS						
	Total	120 ó 180 días	240, 300 ó 360 días	420, 480 ó 540 días	600 ó 660 días	720 días	Número medio de días
AMBOS SEXOS	780.205	170.239	170.617	121.849	97.355	220.145	454
De 16 a 19 años	4.167	3.427	725	11	2	3	162
De 20 a 24 años	61.833	26.464	23.105	9.106	2.546	613	273
De 25 a 29 años	128.777	33.370	37.930	27.340	17.913	12.225	383
De 30 a 34 años	144.450	28.501	32.395	27.077	23.883	32.595	453
De 35 a 39 años	116.281	23.471	23.942	18.593	16.631	33.644	467
De 40 a 44 años	89.574	19.768	18.399	13.274	11.146	26.987	460
De 45 a 49 años	69.271	15.345	13.978	9.861	8.176	21.911	463
De 50 a 54 años	57.026	10.232	9.822	7.044	6.459	23.470	505
De 55 a 59 años	54.310	6.315	6.010	5.061	5.263	31.661	576
De 60 y más años	54.518	3.347	4.312	4.484	5.338	37.037	624
VARONES	410.563	86.692	91.405	62.705	49.276	120.485	457
De 16 a 19 años	2.843	2.283	547	10	2	2	166
De 20 a 24 años	35.899	14.566	13.701	5.662	1.591	380	280
De 25 a 29 años	63.463	16.979	19.157	13.314	8.537	5.476	377
De 30 a 34 años	65.583	14.533	16.346	12.488	10.109	12.108	429
De 35 a 39 años	55.897	11.628	12.686	9.319	8.089	14.175	453
De 40 a 44 años	46.409	9.276	9.832	7.006	6.066	14.229	468
De 45 a 49 años	35.775	7.106	7.411	5.190	4.439	11.628	473
De 50 a 54 años	30.590	4.943	5.404	3.799	3.589	12.856	513
De 55 a 59 años	34.680	3.340	3.509	2.935	3.092	21.803	594
De 60 y más años	39.426	2.038	2.812	2.985	3.764	27.827	635
MUJERES	369.642	83.547	79.213	59.144	48.078	99.660	450
De 16 a 19 años	1.323	1.144	177	1	0	1	154
De 20 a 24 años	25.934	11.898	9.404	3.444	955	233	263
De 25 a 29 años	65.314	16.391	18.773	14.026	9.375	6.749	390
De 30 a 34 años	78.866	13.968	16.049	14.589	13.774	20.486	474
De 35 a 39 años	60.384	11.843	11.255	9.274	8.543	19.469	480
De 40 a 44 años	43.165	10.493	8.568	6.268	5.080	12.757	451
De 45 a 49 años	33.497	8.238	6.567	4.671	3.737	10.283	452
De 50 a 54 años	26.436	5.288	4.418	3.246	2.870	10.614	496
De 55 a 59 años	19.630	2.975	2.501	2.126	2.171	9.858	544
De 60 y más años	15.092	1.309	1.500	1.499	1.574	9.211	596

Fuente: Anuario de estadísticas Laborales (MTIN)

Cuadro B

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR PERIODO DE DERECHO CONSUMIDO

2007 (Media anual)

Concepto	DISTRIBUCIONES PORCENTUALES			
	Total (1)	Nivel contributivo	Nivel asistencial (1)	Renta activa de inserción
AMBOS SEXOS				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Menor de 60 días	18,8	22,1	12,8	16,1
De 60 a 120 días	19,8	23,0	13,6	19,3
De 121 a 240 días	22,7	24,2	17,2	37,7
De 241 a 360 días	13,1	13,2	10,5	27,0
De 361 a 480 días	7,9	8,3	8,2	-
De 481 a 660 días	7,6	7,7	8,8	-
De 661 a 720 días	10,2	1,4	28,9	-
VARONES				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Menor de 60 días	19,3	22,9	10,7	16,5
De 60 a 120 días	19,9	23,4	11,5	19,4
De 121 a 240 días	22,1	24,4	15,1	37,6
De 241 a 360 días	12,2	12,8	9,3	26,5
De 361 a 480 días	7,5	7,8	7,3	-
De 481 a 660 días	7,2	7,2	7,9	-
De 661 a 720 días	11,8	1,4	38,3	-
MUJERES				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Menor de 60 días	18,3	21,2	14,3	16,0
De 60 a 120 días	19,6	22,6	15,0	19,2
De 121 a 240 días	23,2	24,0	18,8	37,7
De 241 a 360 días	13,9	13,6	11,4	27,1
De 361 a 480 días	8,2	8,9	8,9	-
De 481 a 660 días	8,0	8,2	9,5	-
De 661 a 720 días	8,7	1,5	22,2	-

Incluye la Renta Agraria. No incluye el subsidio de trabajadores eventuales agrarios.
Fuente: Anuario de estadísticas Laborales (MTIN)

Cuadro C

AFILIACION A LA SEGURIDAD SOCIAL POR REGIMENES DE COTIZACIÓN

Periodo	TOTAL REGIMENES	Régimen General	Régimen Especial Trabajadores Autónomos	Régimen Especial Minería Carbón	Régimen Especial Agrario		Régimen Especial Empleados de Hogar	Régimen Especial Trabajadores Mar	
					Cuenta Ajena	Cuenta Propia		Cuenta Ajena	Cuenta Propia
1998	13.591,0	9.762,8	2.425,0	21,3	799,5	360,5	142,2	65,1	14,6
1999	14.344,9	10.431,1	2.509,5	19,6	809,2	347,3	149,0	63,5	15,7
2000	15.063,0	11.106,1	2.568,8	18,2	806,9	332,8	151,1	62,1	17,0
2001	15.649,9	11.656,8	2.614,9	16,6	812,0	315,6	155,9	61,3	16,8
2002	16.126,3	12.079,3	2.656,2	14,9	821,7	301,8	176,0	59,7	16,7
2003	16.613,6	12.472,6	2.733,0	13,4	840,7	293,5	184,6	59,3	16,5
2004	17.081,7	12.888,0	2.840,4	11,9	802,2	283,7	181,0	58,2	16,3
2005	17.835,6	13.488,9	2.935,0	10,4	772,0	271,8	284,7	56,9	15,9
2006	18.596,4	14.161,8	3.018,7	9,4	739,9	259,3	335,6	56,4	15,3
2007	19.152,2	14.706,8	3.121,7	8,6	721,0	247,9	275,5	55,7	15,0
2008:									
Ene	19.111,2	14.648,1	3.390,0	8,0	729,7	-	268,6	51,7	15,1
Feb	19.176,4	14.689,4	3.398,9	8,0	741,0	-	271,1	53,0	15,0
Mar	19.225,1	14.720,0	3.408,1	8,0	745,0	-	274,3	54,8	14,9
Abr	19.251,4	14.738,9	3.406,4	7,9	751,4	-	277,2	55,0	14,6
May	19.384,1	14.863,8	3.409,0	8,0	751,9	-	280,7	56,0	14,7
Jun	19.184,8	14.689,2	3.405,4	8,0	729,7	-	282,5	55,3	14,7
Jul	19.169,8	14.695,5	3.390,6	8,1	719,4	-	283,2	58,3	14,7

(1) A partir del 1 de enero de 2008, los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario pasan a integrarse en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, de acuerdo a lo establecido en la Ley 18/2007 de 4 de julio.

Fuente: Boletín Estadísticas Laborales (MTIN)

Cuadro D

AFILIACION A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO (1985-2008)

Periodo	Afiliados al Régimen General y Minería Carbón	Perceptores de prestaciones contributivas por desempleo total	Perceptores prestaciones por desempleo / Afiliación Régimen General Seguridad Social (%)
1985	6.524.441	537.254	8,23
1986	6.773.519	504.301	7,45
1987	7.111.211	425.457	5,98
1988	7.591.889	410.295	5,40
1989	8.133.614	419.864	5,16
1990	8.594.806	498.590	5,80
1991	8.828.722	613.148	6,94
1992	8.828.242	728.342	8,25
1993	8.479.547	834.403	9,84
1994	8.404.539	738.365	8,79
1995	8.639.411	626.624	7,25
1996	8.815.658	592.357	6,72
1997	9.198.708	530.494	5,77
1998	9.784.143	462.180	4,72
1999	10.450.716	440.704	4,22
2000	11.124.239	446.413	4,01
2001	11.673.332	500.963	4,29
2002	12.094.161	565.701	4,68
2003	12.485.991	630.126	5,05
2004	12.899.945	662.938	5,14
2005	13.499.234	686.822	5,09
2006	14.171.138	720.327	5,08
2007	14.715.479	780.159	5,30
2008	14.713.842	966.856	6,57

Fuente: Boletín Estadísticas Laborales (MTIN)

Cuadro E

AFILIACION DE TRABAJADORES AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Altas laborales de trabajadores según régimen y tipo de alta

Periodo	Régimen Especial de Autónomos			Régimen General y Minería del Carbón		
	Total	Iniciales	Sucesivas	Total	Iniciales	Sucesivas
	2005	474.742	42.712	432.030	19.198.335	859.065
2006	503.585	38.513	465.072	20.260.701	735.359	19.525.342
2007	542.934	63.992	478.942	20.842.765	748.304	20.094.461
2007 (Ene-Jul)	338.407	35.991	302.416	12.341.988	466.296	11.875.692
2008 (Ene-Jul)	551.876	33.962	517.914	11.306.848	374.644	10.932.204
2007						
Feb	46.538	4.401	42.137	1.505.122	41.583	1.463.539
Mar	49.020	4.983	44.037	1.716.868	49.753	1.667.115
Abr	49.967	4.872	45.095	1.611.781	46.439	1.565.342
May	48.305	5.718	42.587	1.789.620	60.281	1.729.339
Jun	46.755	5.935	40.820	1.903.529	100.279	1.803.250
Jul	48.646	6.439	42.207	1.920.131	123.972	1.796.159
Ago	28.357	4.453	23.904	1.376.943	55.584	1.321.359
Sep	43.055	5.718	37.337	2.048.350	62.674	1.985.676
Oct	55.806	7.534	48.272	1.992.168	65.856	1.926.312
Nov	45.107	6.426	38.681	1.686.009	53.722	1.632.287
Dic	32.202	3.870	28.332	1.397.307	44.172	1.353.135
2008						
Feb	288.922	5.220	283.702	1.804.718	40.973	1.763.745
Mar	48.080	6.252	41.828	1.458.631	39.618	1.419.013
Abr	44.505	4.962	39.543	1.471.364	38.453	1.432.911
May	46.019	4.980	41.039	1.542.123	43.136	1.498.987
Jun	41.784	4.265	37.519	1.601.854	47.337	1.554.517
Jul	40.955	4.051	36.904	1.694.954	73.420	1.621.534
Ago	41.611	4.232	37.379	1.733.204	91.707	1.641.497

Fuente: Boletín Estadísticas Laborales (MTIN)

Cuadro F

AFILIACION DE TRABAJADORES AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Bajas laborales de trabajadores según régimen

Periodo	Total Seguridad Social	Régimen Especial de Autónomos	Régimen General y Minería del Carbón
2005	19.657.024	368.533	18.489.509
2006	21.009.232	390.607	19.719.755
2007	21.964.708	371.082	20.485.396
2007 (Ene-Jul)	12.261.034	191.226	11.552.762
2008 (Ene-Jul)	11.737.350	259.801	11.075.726
2007			
Feb	1.488.435	22.810	1.393.598
Mar	1.715.711	29.547	1.609.564
Abr	1.578.148	24.035	1.487.052
May	1.824.896	27.190	1.717.923
Jun	2.099.186	36.095	1.986.902
Jul	1.887.678	28.265	1.787.118
Ago	1.784.593	25.602	1.690.240
Sep	2.081.117	41.090	1.966.311
Oct	1.933.086	36.000	1.817.550
Nov	1.659.859	28.628	1.569.694
Dic	2.245.019	48.536	1.888.839
2008			
Feb	1.644.557	34.128	1.555.664
Mar	1.478.967	30.585	1.394.541
Abr	1.570.197	37.261	1.483.620
May	1.572.685	34.411	1.487.551
Jun	1.720.261	36.811	1.618.704
Jul	1.985.501	48.165	1.874.834
Ago	1.765.182	38.440	4.232

Fuente: Boletín Estadísticas Laborales (MTIN)

Cuadro G

BASES MEDIAS DE COTIZACIÓN DEL R.E.T.A. Distribución por edades

Edad	Número	Base media
< 25	91.555	819,26
25	32.169	822,03
26	39.261	822,69
27	46.794	823,46
28	54.625	824,05
29	62.039	825,54
30	69.868	826,46
31	75.735	828,07
32	81.264	830,72
33	84.991	832,18
34	87.011	833,56
35	89.785	835,92
36	92.066	839,20
37	93.030	840,55
38	93.225	843,09
39	93.840	846,86
40	96.404	852,24
41	96.370	856,18
42	96.088	860,66
43	96.087	866,23
44	97.733	872,89
45	94.269	883,66
46	91.128	893,30
47	88.779	908,37
48	91.312	927,63
49	89.160	974,33
50	85.122	1.066,85
51	81.720	1.080,97
52	76.447	1.094,99
53	73.622	1.090,44
54	70.012	1.093,13
55	69.221	1.099,53
56	66.800	1.102,01
57	62.813	1.111,65
58	60.161	1.116,93
59	60.656	1.117,05
60	59.175	1.115,10
61	50.187	1.120,16
62	46.535	1.114,90
63	43.497	1.103,44
64	38.900	1.094,85
>=65	66.215	1.039,75
Total	3.135.671	934,06

Fuente: Seguridad Social

PARTE SEGUNDA

BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA UN SISTEMA ESPECÍFICO DE PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

CAPÍTULO PRIMERO

Normas generales

Artículo 1º. Objeto de la protección

1. En desarrollo de lo establecido en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, la presente Ley tiene por objeto regular el sistema específico de protección para los trabajadores autónomos que, pudiendo y queriendo ejercer una actividad económica o profesional a título lucrativo, hubieren cesado o interrumpido esa actividad, con arreglo a lo establecido en el artículo 5 de esta misma Ley.

2. El cese de actividad, incluido el que afecta al trabajador autónomo dependiente, habrá de ser total en la actividad económica o profesional que de forma habitual, personal y directa se viniere desempeñando y siempre que hubiere dado lugar al encuadramiento obligatorio en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

3. El cese de actividad podrá ser definitivo o temporal. El cese temporal comporta la interrupción por el trabajador autónomo, en los supuestos legalmente previstos, de todas las actividades a la que se refiere el número anterior.

Artículo 2º. Ámbito subjetivo de protección

1. La protección por cese de actividad alcanza a los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

2. No obstante lo establecido en el número anterior, los trabajadores por cuenta propia agrarios, incorporados al “Sistema Especial de Trabajadores Agrarios por Cuenta Propia”, quedan excluidos de la protección por cese de actividad.

Artículo 3º. Acción protectora

El sistema de protección por cese de actividad comprende las prestaciones siguientes:

- a) La prestación económica por cese total, temporal o definitivo, de la actividad.
- b) El abono de la cotización de Seguridad Social del autónomo, por contingencias comunes, al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. A tales efectos, la entidad gestora se hará cargo del pago de la cuota que corresponda, en cada momento, a la base reguladora del beneficiario, que no podrá ser inferior a la base mínima de cotización.
- c) Las medidas de promoción de la actividad emprendedora

Artículo 4º. Requisitos para el nacimiento del derecho a la prestación

El derecho a la protección por cese de actividad se reconocerá a los trabajadores autónomos en los que concurren los requisitos siguientes:

- a) Estar afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y en situación de alta.
- b) Tener cubierto el período mínimo de cotización por cese de actividad a que se refiere el artículo 8º de la presente ley.

- c) Encontrarse en situación legal de cese de actividad y acreditar activa disponibilidad para la reincorporación al mercado de trabajo a través de la suscripción del compromiso de promoción de la actividad emprendedora, conforme a lo previsto en el artículo 17 de esta ley.
- d) No haber cumplido la edad ordinaria para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo que el trabajador autónomo no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello.
- e) Encontrarse al corriente en el pago de las cuotas al Régimen especial de Trabajadores Autónomos. No obstante y si en la fecha del cese de actividad no se cumpliera con este requisito pero se tuviera cubierto el período mínimo de cotización para tener derecho a la protección, la entidad gestora requerirá al trabajador autónomo para que, en el plazo improrrogable de treinta días naturales, ingrese las cuotas debidas.

Artículo 5º. Situación legal de cese de actividad

1. Se encontrarán en situación legal de cese de actividad todos aquellos trabajadores autónomos que cesen en el ejercicio de su actividad por alguna de las causas siguientes:

- 1) Por la concurrencia, o por la previsión debidamente acreditada de concurrencia futura, de motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos determinantes de la inviabilidad de proseguir la actividad económica o profesional. En todo caso, se entenderá que existen estos motivos cuando concorra alguna de las situaciones siguientes:

1º) Unas pérdidas derivadas del ejercicio de su actividad durante dos años consecutivos y completos, superiores al 30 por 100 de

los ingresos en cada uno de ellos. En ningún caso el primer año de inicio de la actividad computará a estos efectos.

2º) Unas reclamaciones judiciales por deudas pendientes que comporten al menos el 50 por 100 de los ingresos correspondientes al ejercicio económico inmediatamente anterior.

3º) La declaración judicial de concurso.

- 2) Por fuerza mayor, determinante del cese o de la interrupción de la actividad económica o profesional.
- 3) Por pérdida de la licencia administrativa, siempre que la misma constituya un requisito para el ejercicio de la actividad económica o profesional y no venga motivada por incumplimientos contractuales o por la comisión de faltas administrativas o delitos imputables al autónomo solicitante.
- 4) Por decisión de la trabajadora autónoma que se vea obligada a cesar o interrumpir su actividad como consecuencia de ser víctima de violencia de género.

2. Se encontrarán en situación legal de cese de actividad los trabajadores autónomos dependientes que, con independencia de lo prevenido en el apartado anterior, cesen su actividad por extinción del contrato suscrito con el cliente del que dependen económicamente en los siguientes supuestos:

- a) Por voluntad del trabajador autónomo fundada en un incumplimiento contractual grave de la contraparte.
- b) Por voluntad del cliente por causa justificada de naturaleza económica, productiva, técnica u organizativa.
- c) Por voluntad del cliente por causa injustificada, salvo que la misma venga fundamentada por la decisión del trabajador autónomo dependiente de interrumpir su actividad al amparo

de las letras b), c) y d) del art. 16 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

d) Por muerte, incapacidad o jubilación del cliente.

Artículo 6º. Acreditación de la situación legal de cese de la actividad

1. Las situaciones legales de cese de actividad de los trabajadores autónomos se acreditarán:

- a) Los motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos, mediante una declaración jurada del solicitante, a la que habrán de acompañarse, en función del motivo alegado, los oportunos documentos de carácter contable, profesional, fiscal, administrativo o judicial, en los que se hará constar la fecha de producción de los referidos motivos.
- b) La fuerza mayor, mediante declaración expedida por autoridad competente en la que se ubique territorialmente el negocio o la industria afectado por el acontecimiento causante de fuerza mayor a la que se acompañará declaración jurada del solicitante del cese o de la interrupción de la mencionada actividad. En dicha declaración se hará constar la fecha de la producción de la fuerza mayor.
- c) La pérdida de la licencia fiscal, por la resolución administrativa que la acuerde, en la que se hará constar igualmente la fecha de efectos de esa pérdida.
- d) La violencia de género, por la declaración escrita de la solicitante de haber cesado o interrumpido su actividad económica o profesional, a la que se adjuntará la orden de protección o, en su defecto, el informe del Ministerio Fiscal que

indique la existencia de indicios sobre la condición de víctima de violencia de género. De tratarse de una trabajadora autónoma dependiente, aquella declaración podrá ser sustituida por la comunicación escrita del cliente del que dependa económicamente en la que se hará constar el cese o la interrupción de la actividad. Tanto la declaración como la comunicación han de contener la fecha a partir de la cual se ha producido el cese o la interrupción.

2. Las situaciones legales de cese de actividad de los trabajadores autónomos dependientes se acreditarán:

- a) La voluntad del trabajador autónomo fundada en un incumplimiento contractual grave de la contraparte, bien mediante certificación de dicha contraparte en la que conste la indemnización abonada y la fecha a partir de la cual tuvo lugar el cese de la actividad o bien mediante resolución judicial.
- b) La voluntad del cliente por causa justificada de naturaleza económica, productiva, técnica u organizativa, a través de comunicación escrita del cliente del que se dependa económicamente, en la que deberá hacerse constar el motivo alegado y la fecha a partir de la cual se produce el cese de la actividad del trabajador autónomo.
- c) La voluntad del cliente por causa injustificada, mediante certificación expedida por éste, en la que deberá hacerse constar la indemnización abonada y la fecha a partir de la cual tuvo lugar el cese de la actividad, o mediante resolución judicial.

- d) La muerte, la incapacidad o la jubilación del cliente, mediante certificación expedida, respectivamente, por los herederos, el representante del cliente o éste mismo en la que deberá hacerse constar el cierre definitivo y total de su empresa.

3. En ningún caso se considerará en situación legal de cese de actividad a los trabajadores autónomos que cesen o interrumpan voluntariamente su actividad, salvo en el supuesto previsto en el número 2.a) del presente artículo.

CAPÍTULO SEGUNDO

Régimen de la prestación

Artículo 7º. Solicitud y nacimiento del derecho a la protección por cese de actividad

1. Los trabajadores autónomos que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 3º de la presente ley deberán solicitar a la Entidad gestora de la Seguridad Social o a la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales con la que hubieren concertado la protección por cese de actividad el reconocimiento de la situación legal por cese de actividad. Dicho reconocimiento dará derecho al disfrute de la correspondiente prestación económica a partir del primer día del segundo mes siguiente al que se produjo el cese de actividad.

2. El reconocimiento de la situación legal de cese de actividad se podrá solicitar hasta el último día del mes siguiente al que se produjo el cese de actividad. No obstante, las situaciones legales de cese de actividad por motivos económicos, técnicos productivos u organizativos, por violencia de género, por voluntad del cliente fundada en causa económica, productiva, técnica u organizativa y por muerte, incapacidad y jubilación del cliente empezarán a

producir efecto en la fecha que se hubiere hecho constar en las correspondientes declaraciones o comunicaciones escritas que acrediten la concurrencia de las propias situaciones.

3. En caso de presentación de la solicitud una vez transcurrido el plazo fijado en el apartado anterior, los trabajadores autónomos que cumplan los requisitos legalmente previstos tendrán derecho al reconocimiento de la prestación en los términos previsto en el apartado primero de este artículo. Sin embargo, tales trabajadores cobrarán la prestación a partir del primer día del mes siguiente al de presentación de la solicitud, perdiendo el derecho a la prestación de aquellos meses que hubiesen correspondido de haberse producido la solicitud en plazo legal.

4. La entidad gestora o colaboradora del sistema de protección por cese de actividad se hará cargo de la cuota de Seguridad Social a partir del mes inmediatamente siguiente al del reconocimiento de la situación legal de cese de actividad, siempre que la misma se hubiere solicitado en el plazo previsto en el número 2 del presente artículo. En otro caso, se retrotraerá al mes de la solicitud.

Artículo 8º. Duración de la protección

1. La duración de la protección por cese de actividad estará en función de los períodos de cotización efectuados dentro de los treinta y seis anteriores a la situación legal de cese de actividad de los que, al menos, doce meses deben ser continuados e inmediatamente anteriores a dicha situación de cese con arreglo a la siguiente escala:

<i>Período de cotización (meses)</i>	<i>Período de la protección (meses)</i>
- De doce a diecisiete.....	2
- De dieciocho a veintitrés.....	3
- De veinticuatro a veintinueve.....	4
- De treinta a treinta y cinco.....	5
-Treinta y seis o más.....	6

2. El trabajador autónomo al que se le hubiere reconocido y hubiere disfrutado el derecho a la prestación económica por cese de actividad podrá volver a solicitar un nuevo reconocimiento, siempre que concurren los requisitos legales y hubieren transcurrido veinticuatro meses desde la extinción del derecho anterior. De este período se deducirán, no obstante, los meses que hubieren mediado entre el período de disfrute efectivo del subsidio y el máximo al que se tuviere derecho en función de los años de cotización acreditados, conforme a la escala establecida en el apartado anterior.

3. A los efectos de determinación del período de cotización a que se refiere el apartado uno del presente artículo:

- a) Se tendrán en cuenta exclusivamente las cotizaciones por cese de actividad efectuadas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.
- b) No se tendrán en cuenta las cotizaciones por cese de actividad que no hubieren sido computadas para el reconocimiento de un derecho anterior de la misma naturaleza.
- c) Los meses cotizados se computarán como meses completos
- d) Las cotizaciones que generaron la última prestación por cese de actividad no podrán computarse para el reconocimiento de un derecho posterior.

Artículo 9º. Cuantía de la prestación económica por cese de actividad

1. La base reguladora de la prestación económica por cese de actividad será el promedio de las bases por las que se hubiere cotizado durante los doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese.

2. La cuantía del subsidio, durante todo su período de disfrute, se determinará aplicando a la base reguladora el 70 por ciento.

Artículo 10. Suspensión del derecho a la protección

1. El derecho a la protección por cese de actividad se suspenderá por la entidad gestora en los siguientes supuestos:

- a) Durante el período que corresponda por imposición de sanción por infracción leve o grave, en los términos establecidos en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- b) Durante el cumplimiento de condena que implique privación de libertad.
- c) Durante el período de realización de un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena durante un tiempo equivalente, en ambos casos, al período de duración del subsidio por cese de actividad que reste aún por disfrutar.

2. La suspensión del derecho comportará la interrupción del abono de la prestación económica y de la cotización, sin afectar al período de su percepción, salvo en el supuesto previsto en el apartado a) del número anterior, en el que el período de percepción se reducirá por tiempo igual al de la suspensión producida.

3. Las prestaciones por cese de actividad se reanudarán previa solicitud del interesado, siempre que éste acredite que ha finalizado la causa de suspensión y que se mantiene la situación legal de cese de actividad.

El derecho a la reanudación nacerá a partir del término de la causa de suspensión, siempre que se solicite en el plazo de los quince días siguientes.

El reconocimiento de la reanudación dará derecho al disfrute de la correspondiente prestación económica pendiente de percibir, así como a la cotización, a partir del primer día del mes siguiente al de la solicitud de la

reanudación. En caso de presentarse la solicitud transcurrido el plazo citado, se estará a lo previsto en el artículo 7.3 de la presente ley.

Artículo 11. Extinción del derecho a las prestaciones

El derecho a la protección por cese de actividad se extinguirá en los siguientes casos:

- a) Por agotamiento del plazo de duración de la protección.
- b) Por imposición de una sanción muy grave en los términos establecidos en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- c) Por realización de un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena durante un tiempo superior, en cualquiera de ambos casos, al período de duración de la prestación económica por cese de actividad que reste aún por disfrutar.
- d) Por cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, salvo cuando no se reúnan los requisitos para acceder a la pensión de jubilación contributiva.
- e) Por reconocimiento de pensión de jubilación o de incapacidad permanente.
- f) Por traslado de residencia al extranjero, salvo en los casos que reglamentariamente se determinen.
- g) Por renuncia voluntaria al derecho

Artículo 12. Incompatibilidades

1. La percepción de la prestación económica por cese de actividad es incompatible con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, así como con el trabajo por cuenta ajena.

2. Será asimismo incompatible con la obtención de pensiones o prestaciones de carácter económico del sistema de Seguridad Social, salvo que éstas hubieran sido compatibles con el trabajo que dio lugar al subsidio por cese de actividad.

Artículo 13. Cese de actividad, incapacidad temporal, maternidad y paternidad

1. En el supuesto en que el hecho causante de la protección por cese de actividad se produzca mientras el trabajador autónomo se encuentre en situación de incapacidad temporal, éste seguirá percibiendo la prestación por incapacidad temporal hasta que la misma se extinga en cuyo momento pasará a percibir, siempre que reúna los requisitos legalmente establecidos, la prestación económica por cese de actividad que le corresponda.

2. En el supuesto en que el hecho causante de la protección por cese de actividad se produzca cuando la trabajadora autónoma se encuentre en situación de maternidad o de riesgo por maternidad o por lactancia natural o, en su caso, el trabajador autónomo se encuentre en situación de paternidad, aquella y éste seguirán percibiendo la prestación por maternidad o por paternidad temporal hasta que las mismas se extingan, en cuyo momento pasarán a percibir, siempre que reúnan los requisitos legalmente establecidos, la prestación económica por cese de actividad que les corresponda.

3. Si durante la percepción de la prestación económica por cese de actividad el trabajador autónomo entra en situación de incapacidad temporal, constituya o no recaída de un proceso anterior iniciado durante el ejercicio de su actividad profesional o económica, dicho trabajador pasará a percibir la prestación por incapacidad temporal en la cuantía que le corresponda.

El período de percepción de la prestación por cese de actividad no se ampliará como consecuencia del pase del trabajador autónomo a la situación de incapacidad temporal. Durante dicha situación, la entidad gestora del subsidio se hará cargo de las cotizaciones a la Seguridad Social, en los términos previstos en el art. 4.b de la presente ley, hasta el agotamiento del período de duración del subsidio al que el trabajador autónomo tuviere derecho.

Una vez extinguida éste, la entidad gestora, de oficio, reanudará el abono de la prestación económica por cese de actividad hasta el agotamiento del período de duración a que se tenga derecho.

4. Si durante la percepción de la prestación económica por cese de actividad la trabajadora autónoma se encuentra en situación de maternidad o de riesgo por embarazo o por lactancia natural, pasará a percibir la prestación que por estas contingencias le corresponda. Una vez extinguida ésta, la entidad gestora, de oficio, reanudará el abono de la prestación económica por cese de actividad hasta el agotamiento del período de duración a que se tenga derecho.

CAPÍTULO TERCERO

Régimen financiero y gestión de las prestaciones

Artículo 14. Financiación, base y tipo de cotización

1. La protección por cese de actividad se financiará con cargo a las aportaciones de los trabajadores autónomos.

2. La base de cotización por cese de actividad se corresponderá con la base de cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos que

hubiere elegido, como propia, el trabajador autónomo con arreglo a lo establecido en las normas de aplicación.

3. El tipo de cotización aplicable a la protección por cese de actividad, que podrá ser modificado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, será el 3,15 por 100 de la base de cotización.

Artículo 15. Recaudación

La cuota de protección por cese de actividad se recaudará conjuntamente con la cuota o las cuotas del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, liquidándose e ingresándose en la forma, en los términos y en las condiciones establecidas para ésta última.

Artículo 16. Gestión

1. Las funciones y servicios derivados de la protección por cese de actividad, incluidas las declaraciones de reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación, serán gestionados por la Entidad gestora o por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la forma, en los términos y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

2. Los órganos competentes de las Administraciones laborales ejercerán las atribuciones que les correspondan en relación con el derecho sancionador.

3. La Secretaría de Estado de Seguridad Social, a través del centro directivo competente, ejercerá las funciones de supervisión y control de la protección de cese por actividad en los términos legal y reglamentariamente establecidos.

CAPÍTULO CUARTO

Promoción de la actividad emprendedora

Artículo 17. Compromiso de promoción de la actividad emprendedora.

1. Conforme a lo previsto en el artículo 3.c) de la presente Ley, todo perceptor de la prestación económica por cese de actividad deberá comprometerse durante su percepción a desarrollar todas aquellas medidas de formación, innovación, promoción, y perfeccionamiento que le permitan reiniciar a la mayor prontitud la anterior u otra actividad económica o profesional.

2. Para el cumplimiento de la obligación a la que se refiere el párrafo anterior, el trabajador autónomo deberá mostrar su disponibilidad para reiniciar una actividad profesional o económica mediante la suscripción del correspondiente compromiso de promoción de la actividad emprendedora, compromiso por el cual se obliga a la adecuada y completa realización de tales medidas.

3. A elección del trabajador autónomo y con la aprobación de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, en el documento de compromiso de promoción de la actividad emprendedora se concretarán las medidas de promoción de la actividad emprendedora que se pondrán en práctica durante la percepción de la prestación económica por cese de actividad. No obstante, durante dicha percepción el trabajador autónomo podrá modificar dichas medidas, previa aprobación por parte de la Mutua. De igual manera, en caso de que el trabajador autónomo decidiera reanudar una actividad económica o profesional con anterioridad a la terminación prevista para aquellas medidas, las mismas quedarán interrumpidas, sin perjuicio de su posible continuidad en caso de que dicho trabajador reanudase la percepción de la prestación económica con posterioridad.

4. Las medidas de promoción de la actividad emprendedora se fijarán, conforme a lo previsto en los párrafos anteriores, durante el mes inmediatamente anterior al del inicio del derecho a la prestación económica por cese de actividad.

Artículo 18. Contenido de las medidas de promoción de la actividad emprendedora

1. A los efectos del compromiso al que se refiere el artículo anterior, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales deberán ofrecer a los trabajadores autónomos perceptores de la prestación económica por cese de actividad, dentro del marco reglamentario que se desarrolle al efecto, programas que contengan un conjunto de medidas adecuadas y suficientes dirigidas a la promoción de la actividad emprendedora que incidan especialmente en los siguientes ámbitos:

a) Promover el espíritu empresarial y la cultura emprendedora.

b) Incentivar el perfeccionamiento y la readaptación profesionales con el objetivo de facilitar el reinicio de una actividad profesional o económica por cuenta propia.

c) Fomentar la formación y perfeccionamiento de la capacidad gerencial de los trabajadores autónomos, adaptándolas a las necesidades y preferencias concretas de los mismos.

d) Proporcionar la información y el asesoramiento técnicos necesarios, de carácter especializado, para reiniciar una actividad profesional o económica por cuenta propia.

e) Facilitar el acceso de los trabajadores autónomos a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio a realizar.

f) Apoyar y asesorar a los emprendedores en el ámbito de actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, nuevas tecnologías o actividades de interés público, económico o social.

g) Formar y asesorar a los trabajadores autónomos en torno a los procesos de internacionalización de sus actividades.

2. En el diseño y puesta en práctica de estas medidas se tendrán en cuenta entre otros factores, y a efectos de dotar a las mismas de un carácter individualizado, la experiencia profesional del trabajador autónomo, sus objetivos profesionales, la permanencia o no en el mismo sector de actividad económica o profesional, la previsible duración del cese de actividad, así como cualquier otro que pueda considerarse como relevante a efectos de determinar el contenido, extensión y duración de tales medidas. Consideración especial habrá de darse a las necesidades de determinados colectivos, tales como los trabajadores autónomos con discapacidad.

3. Las Mutuas deberán garantizar, en los términos que reglamentariamente se determinen, un contenido mínimo común respecto a estos programas y medidas, con el objetivo de asegurar que los trabajadores autónomos, con independencia de la Mutua a la que estén asociados, puedan desarrollar unas actividades básicas comunes durante la percepción de la prestación. Reglamentariamente se establecerán los contenidos mínimos de los programas reguladores de tales medidas, así como la participación del Consejo del Trabajo Autónomo en la configuración, seguimiento y evaluación de tales programas.

4. El incumplimiento de las medidas adjudicadas al trabajador para la promoción de la actividad emprendedora, así como la insuficiencia en el seguimiento de tales medidas, determinará el cese de la prestación económica por cese de actividad y, en su caso, la devolución de las cantidades hasta entonces percibidas en virtud de tal prestación, conforme a lo previsto en la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

5. La Secretaría de Estado de Seguridad Social, a través del centro directivo competente, supervisará y controlará los programas de medidas de promoción de la actividad emprendedora gestionados por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

CAPÍTULO QUINTO

Régimen de obligaciones, infracciones y sanciones

Artículo 19. Obligaciones de los trabajadores autónomos

Son obligaciones de los trabajadores autónomos así como de los solicitantes y beneficiarios de la protección por cese de actividad:

- a) Cotizar por la aportación correspondiente a la protección por cese de actividad.
- b) Proporcionar la documentación e información que resulten necesarios a los efectos del reconocimiento, suspensión, extinción o reanudación de la prestación.
- c) Suscribir el compromiso de promoción de la actividad emprendedora.

- d) Realizar con suficiencia todas las actividades relacionadas con las medidas asignadas para el cumplimiento del compromiso de promoción de la actividad emprendedora.
- e) Comparecer, cuando sea requerido, ante la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, entre otros supuestos a efectos de determinar el adecuado cumplimiento de las medidas a las que se refiere el apartado anterior.
- f) Obtener el certificado de haber cumplido con suficiencia y adecuación todas las medidas que se le hayan adjudicado para el cumplimiento del compromiso de promoción de la actividad emprendedora.
- g) Solicitar la baja en la prestación por cese de actividad cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, en el momento en que se produzcan dichas situaciones.
- h) No trabajar por cuenta propia o ajena durante la percepción de la prestación.
- i) Reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas.

Artículo 20. Infracciones y recursos

En materia de infracciones y sanciones se estará a lo dispuesto en la presente Ley y en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

Artículo 21. Recursos

1. Las decisiones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, relativas al reconocimiento, suspensión o extinción de las prestaciones por cese de actividad, serán recurribles ante la

Entidad gestora de la Seguridad Social y, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales del orden social.

2. Las resoluciones adoptadas en el marco de las atribuciones establecidas por la presente Ley por la Entidad gestora de la Seguridad Social así como por las Administraciones laborales serán impugnables ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Disposición Adicional Primera . Jubilación anticipada a tiempo parcial, fomento del empleo y relevo de actividad.

1. El trabajador autónomo que reúna los requisitos exigidos legalmente para acceder a la prestación económica por cese de actividad puede optar por anticipar su jubilación, percibiendo dicha prestación por cese de actividad de forma parcial y compatibilizándola con su actividad profesional o económica por cuenta propia, que pasará también a desarrollar a tiempo parcial. Sólo podrá anticiparse la jubilación por el plazo de duración máxima previsto para la correspondiente prestación económica por cese de actividad, conforme a lo establecido en el artículo 8º de esta Ley.

2. El trabajador autónomo percibirá el 50 por ciento de la correspondiente prestación económica por cese de actividad debiendo reducir también su actividad profesional o económica en un 50 por ciento. Durante la percepción de la prestación persistirá la obligación de cotizar a la Seguridad Social.

3. Para acceder a esta medida será requisito necesario y simultáneo la contratación de un trabajador por cuenta ajena que sustituya, al menos, la jornada dejada de realizar por el trabajador autónomo. Con dicho trabajador se celebrará un contrato de trabajo de los previstos en el artículo 15.1.b) del Estatuto de los Trabajadores que tendrá, como duración, la duración máxima prevista para la correspondiente prestación económica por cese de actividad.

En todo caso, tanto la prestación por cese de actividad a tiempo parcial como el contrato de trabajo antes referido se extinguirán al alcanzar el trabajador autónomo la edad ordinaria de jubilación.

4. El trabajador autónomo que opte por esta medida quedará exento de la suscripción del compromiso de promoción de la actividad emprendedora.

5. El tiempo transcurrido desde el inicio de esta medida hasta su agotamiento se computará como cotizado al 100 por 100 a los efectos de la pensión de jubilación y otras prestaciones del sistema de Seguridad Social.

Disposición Adicional Segunda. Prestación económica por cese de actividad y jubilación anticipada.

1. El trabajador autónomo con discapacidad o cuya actividad tenga naturaleza tóxica, peligrosa o penosa, en los términos previstos en el artículo 26.4 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo y en su desarrollo reglamentario, y esté cercano a la edad de jubilación establecida reglamentariamente, podrá acceder a la prestación económica por cese de actividad, garantizándose, no obstante, que el nivel de protección dispensado sea el mismo, en supuestos equivalentes de carrera de cotización, esfuerzo contributivo y causalidad, que el de los trabajadores por cuenta ajena.

2. Con tal fin, durante la percepción de la prestación económica por cese de actividad se mantendrá la cotización en concepto de jubilación en la cuantía necesaria para garantizar la citada equivalencia.

3. En este caso, el trabajador autónomo estará exento de suscribir el compromiso de promoción de la actividad emprendedora.

Disposición Adicional Tercera. Información de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

1. Con la periodicidad que se establezca reglamentariamente, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales informarán al Consejo del Trabajo Autónomo sobre las medidas de promoción de la actividad emprendedora que se vinieren aplicando, en calidad de beneficiarios, a los trabajadores autónomos.

2. Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, el Consejo del Trabajo Autónomo podrá recabar de las entidades gestoras y colaboradoras del sistema de protección por cese de actividad la información que estime pertinente en relación con dicho sistema, pudiendo igualmente elaborar informes y proponer directrices u orientaciones respecto de las medidas de promoción de la actividad emprendedora.

Disposición Derogatoria Única. Derogación normativa

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a la presente Ley.

Disposición Final Primera. Título competencial

La presente Ley se dicta al amparo de la competencia que corresponde al Estado, conforme al artículo 149.1. 17ª.

Disposición Final Segunda. Habilitación al Gobierno

Se faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la presente Ley en el ámbito de sus competencias.

Disposición Final Tercera. Entrada en vigor

La presente Ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”