



EL TRABAJO AUTÓNOMO: NUEVAS REALIDADES, NUEVOS RETOS

«En todo artista anida un dilema misterioso: cuando la vida le obliga a ir febrilmente de un lado para otro él anhela tranquilidad; pero cuando tiene tranquilidad echa de menos la tensión»

(STEFAN ZWEIG, *El mundo de ayer*)

1. LA EMERGENTE ATENCIÓN AL TRABAJO AUTÓNOMO

La nueva sociedad postindustrial en la que estamos instalados desde hace ya bastantes años y, en particular, la extensión de la llamada sociedad de la información ha provocado cambios profundos en las formas de incorporarse al mercado de trabajo de grupos profesionales cada vez más numerosos. Entre ellos destacan las transformaciones intensas que se vienen produciendo entre los trabajadores autónomos, que hasta el presente han sido escasamente tomados en consideración; casi se puede decir que hasta hace bien poco tiempo han sido los grandes olvidados de las diversas políticas laborales. La sociedad actual se ha vuelto mucho más compleja, de modo que ya no puede entenderse en las claves tradicionales de la revolución industrial, donde el foco de atención se situaba en el binomio empleador-asalariado, por lo que la intervención de los poderes públicos y de las organizaciones sociales tomaba en consideración las relaciones laborales exclusivamente en lo que incide sobre el trabajo por cuenta ajena.

Aunque sólo sea por razones meramente cuantitativas, la reflexión acerca de estas nuevas realidades se presenta como imprescindible. El número de personas que desarrollan una actividad profesional a través de formas variadas de trabajo autónomo es bien notable, particularmente en los países de la Europa mediterránea y más concretamente en España. Según la Encuesta de Población Activa, los trabajadores por cuenta propia se sitúan en nuestro país en torno a los tres millones de personas, dentro de una cifra total de unos 18,9 millones de ocupados. En términos relativos, si se toman en consideración exclusivamente los autónomos sin empleados a su servicio, éstos vienen a representar más del 11 % del total de los ocupados, mientras que si incluimos también a aquellos que dan empleo a menos de 5 trabajadores la cifra se eleva a más del 17 %. A pesar de la fuerte tendencia en las sociedades desarrolladas a la drástica reducción del empleo proporcionado por el sector primario de la economía (agricultura, ganadería, bosques y pesca) donde tradicionalmente se concentra una muy importante bolsa de trabajo autónomo, el porcentaje global del trabajo por cuenta propia se mantiene en sus grandes cifras para el conjunto de nuestro mercado de trabajo; parece que la reducción del empleo autónomo en el sector agrario se com-

pensa con un crecimiento en otros sectores económicos, particularmente en los servicios, en el comercio, en la construcción y en el transporte.

Habitualmente se tiende a considerar que uno de los rasgos identificativos de una sociedad ampliamente desarrollada en lo económico y en lo social reside en la presencia de un intenso grado de asalarización de su mercado de trabajo. Ahora bien, esto tampoco parece que constituya un valor absoluto, que lo anterior sea incompatible con la paralela consolidación de un fuerte grupo de profesionales que se integran laboralmente en el mercado trabajando por cuenta propia. En definitiva, el trabajo autónomo a estas alturas no puede enfocarse como un segmento del mercado de trabajo en declive y, sobre todo, resulta un craso error concebirlo como inserto en focos de actividades marginales o poco relevantes en el desarrollo general de nuestra vida económica y social.

Ni siquiera puede considerarse que el trabajo autónomo se haya de conectar con actividades residuales, con formas de producción del pasado, de baja productividad y muy limitada incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones. Por el contrario, esas nuevas tecnologías, por su bajo costo y rápida universalización en su utilización por el conjunto de la población, pueden también incorporarse con facilidad a empresas de pequeñas dimensiones. Precisamente el uso de estas tecnologías son las que permiten que el trabajo autónomo se extienda y esté presente hoy en día en actividades profesionales nuevas, vinculadas a circuitos comerciales extensos y conectadas con empresas de grandes dimensiones, trabajando en las modernas empresas en red a través de mecanismos variados.

A mayor abundamiento, y con independencia del uso más o menos intenso de las nuevas tecnologías, también se aprecia como en ciertos sectores, entre los cuales podemos mencionar emblemáticamente el de la construcción o el comercio, la extensión de la descentralización productiva en diversas ocasiones comporta procesos de externalización en cadena, al final de la cual puede llegar a contratarse con un trabajador autónomo. En ese contexto, el trabajador autónomo supera también el perfil más tradicional desde el punto de vista sociológico, en el pasado identificado bien con el profesional liberal o bien con el artesano. Con independencia de que los llamados profesionales liberales y los trabajos artesanales mantengan un peso relevante dentro del conjunto del trabajo autónomo, éstos no pueden considerarse a estas alturas como el referente exclusivo, ni siquiera el más influyente en términos cuantitativos, pues, junto a ellos, aparecen nuevas realidades profesionales y empresariales dignas de ser tomadas en consideración.

El trabajo autónomo, en definitiva, se presenta mucho más plural en su composición y, en especial, da lugar a formas de incorporación al mercado de trabajo para las que la regulación clásica del mismo se manifiesta insuficiente e incapaz de dar respuesta a esas nuevas realidades.

2. REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

La asunción de esta nueva comprensión de nuestra estructura del mercado de trabajo ha llevado a una nueva mirada del trabajo por cuenta propia en lo que refiere a las políticas de empleo. En efecto, ello ha llevado a superar la tradicional concentración de las medidas de promoción del empleo exclusivamente dirigidas hacia la colocación de los de-



mandantes de empleo como trabajadores por cuenta ajena. Aun cuando el papel de la intermediación en el mercado de trabajo, propio de los servicios públicos de colocación, se concentre en casar las ofertas de empleo por parte de las empresas y las demandas de trabajo por parte de los asalariados, la actuación de los poderes públicos en el ámbito del empleo no se limita sólo a esa labor de intermediación, sino que cada vez presenta facetas más variadas, en las que puede y debe entrar en juego la intervención sobre el empleo autónomo.

El momento de arranque de cualquier actividad empresarial es obviamente bien delicado, exige de esfuerzos notables de toda naturaleza, tanto económicos como organizativos y productivos, que llegan a resultar mucho más intensos cuando se impulsa como trabajo autónomo por parte de un profesional que desde luego no puede hacer frente a todos los requerimientos en ámbitos bien dispares. Por ello, el impulso en esos momentos de tales iniciativas hace aconsejable que éstas vengan acompañadas de un paralelo fuerte apoyo por parte de los poderes públicos. En estos términos, es posible percibir a estas alturas la puesta en marcha de programas de muy diverso tipo por parte de las Administraciones Públicas, cuyo hilo conductor común es precisamente el de fomentar el trabajo por cuenta propia, el autoempleo y/o las iniciativas empresariales de puesta en marcha de pequeños negocios.

La promoción del empleo autónomo puede cumplir un doble y complementario objetivo, coincidente con el propio doble rol que desempeña el trabajo por cuenta propia. De un lado, puede ser una forma de fomento de la creación de empleo en nuestro mercado de trabajo, coincidiendo a estos efectos con las políticas de empleo que se desarrollan en el ámbito del trabajo asalariado. De otro lado, puede actuar como un modo de creación de empresas, de extensión de la red empresarial de nuestra actividad económica y, con ello, presentarse como instrumento de afianzamiento de nuestra cultural empresarial.

Como hemos indicado, esas acciones indiscutiblemente se sitúan dentro del marco general de las políticas de empleo, motivo por el que es recomendable que no se aislen o individualicen del resto. La toma en consideración de todas ellas, aparte de favorecer una superior eficiencia económica de los fondos públicos puestos a disposición de tales políticas, puede proporcionar también ciertas sinergias de efectos e incluso puede permitir que ciertas actuaciones puedan tener un valor ambivalente; por ejemplo, muchos de los programas de formación profesional dirigidos a favorecer la empleabilidad de nuestra población ocupada pueden dirigirse indistintamente a personas a integrar posteriormente tanto en el mercado de trabajo autónomo como en el asalariado. Por el contrario, la ausencia de conexión entre las medidas adoptadas en uno y otro campo puede resultar negativa, pues el aislamiento puede provocar efectos incoherentes, descoordinados cuando no directamente contradictorios.

Más preocupante aún si cabe son los escenarios posibles de actuación a múltiples niveles por parte de los poderes públicos y, en razón de ello, una intervención aislada de cada uno de ellos. En efecto, podemos encontrar también que, en razón de su competencia y de sus objetivos de intervención en el medio, sean variadas las Administraciones Públicas que pongan en marcha medidas diversas de actuación dirigidas al fomento del empleo autónomo. Por supuesto, la compleja estructura del Estado permite fácilmente, que con un correcto ejercicio de sus respectivas competencias, se adopten medidas tanto por parte de la Administración General del Estado como a instancia de las diversas Comunidades Autó-

nomas. Tampoco puede desconocerse que igualmente en este ámbito las entidades locales, particularmente los Ayuntamientos, pueden tener particular interés en incentivar el desarrollo económico de su territorio también por la vía de facilitar la puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales vía trabajos por cuenta propia. En general, esta convergencia de actuaciones puede ser favorecedora del dinamismo económico en un determinado foco. Pero, de igual forma, hay riesgos indiscutibles de despilfarros de fondos públicos, bien porque las medidas de unos y otros sean contradictorias o bien porque las mismas se solapen incentivando por partida doble de manera innecesaria unos mismos proyectos. La complejidad de la actuación de nuestras Administraciones Públicas está llamando cada vez más a una rigurosa coordinación entre las mismas, con vista a buscar su eficiencia y, por ello, a evaluar los resultados materiales de las políticas públicas puestas en marcha por las mismas, para identificar los pesos muertos de algunas de ellas; pesos muertos entendidos como medidas que no tienen una incidencia real sobre la sociedad, pues la iniciativa privada las hubiera adoptado en los mismos términos y con idéntico grado de solvencia de no concurrir la correspondiente ayuda pública.

Por lo que se refiere al contenido material de las medidas de promoción del trabajo autónomo, la tarea en estos casos se presenta mucho más amplia y diversa de lo que pueda suceder con el fomento del empleo asalariado. Por supuesto, algunas de las técnicas o medidas pueden ser compartidas con el fomento del trabajo asalariado. Piénsese, por ejemplo, ya lo hemos mencionado, en todo lo que refiere a la empleabilidad del trabajador, a su preparación para el ejercicio profesional en condiciones competitivas y productivas en el mercado. Del mismo modo, las acciones de reducción de los costes indirectos, vía bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social durante la primera fase pueden presentar similitudes notables con el trabajo asalariado, sin perjuicio de que en un caso funcionan como incentivo al empleador y en el otro como ayuda económica al propio autónomo. Pero, junto a ello, pueden diseñarse además actuaciones más propias y específicas dirigidas a los trabajadores autónomos. Por supuesto, las ofertas de formación y reciclaje profesional han de ser más amplias, pues deben cubrir en ellas la doble perspectiva de lo que es la pericia en el concreto ejercicio de la profesión objeto de su actividad, junto con los conocimientos y habilidades propias de lo que constituye la gestión de una actividad empresarial. Más aún, desde el punto de vista económico, los costes en esta fase de arranque de la actividad a emprender son mucho más elevados, por lo que refiere a inversiones y endeudamiento personal, sin olvidar los costes fiscales más gravosos en esos momentos iniciales. Pero, sobre todo, el fomento del empleo autónomo puede centrarse sobre todo en lo que refiere al asesoramiento técnico requerido para la puesta en marcha de cualquier proyecto empresarial, donde el apoyo lo puede ser en «especie» y no exclusivamente en términos monetarios, por mucho que ese asesoramiento a la postre pueda acabar computándose como un coste económico adicional que se le facilita o reduce a quien afronta la aventura de una determinada iniciativa empresarial.

A la vista de todo lo anterior, puede fácilmente deducirse que esa orientación de una determinada persona hacia el trabajo autónomo se presenta mucho más compleja que la de la mera búsqueda de un empleo asalariado. Además de ser un buen profesional en la actividad en la que se embarca, debe tener concretas habilidades, cuando no experiencias previas de gestión empresarial, además de una mínima capacidad de resistencia económica en la primera fase de desarrollo de su iniciativa. Ello debe llevar también a un determinado



enfoque en la identificación del perfil de la persona idónea para orientarla por ese camino, perspectiva que es de las menos tomadas en consideración hoy en día a los efectos de programar las políticas públicas de fomento del empleo autónomo, de modo que los riesgos de fracaso de las iniciativas son más acentuados. En efecto, simplificando la valoración de lo que se hace en ciertas ocasiones, me refiero al hecho de que hay el riesgo de incurrir en dos grandes errores en la proyección de los destinatarios de estas políticas de empleo autónomo.

Primer error, plantear el fomento del trabajo autónomo como una solución alternativa para quienes no logran incorporarse al mercado de trabajo como asalariados. Dicho de otro modo, dirigir a los más preparados hacia el mercado de trabajo asalariado, orientando hacia el empleo autónomo a quienes experimentan a cierta edad un fracaso escolar o dificultades en encontrar empleo asalariado por carencias en su formación profesional y en general en su empleabilidad: los más formados al empleo asalariado, los menos al empleo autónomo. Ello se aprecia incluso en los resultados estadísticos relativos al perfil medio del trabajador autónomo, donde se vienen observando unos niveles de titulación bastante más reducidos que el que presenta el conjunto de nuestra población ocupada. Ciertamente ello tiene también su relación con el sector productivo y con la concreta actividad profesional que de forma más generalizada asumen los trabajadores autónomos en nuestro mercado de trabajo. Pero también es cierto que lo anterior no constituye la explicación única de esos datos estadísticos y, desde luego, no es nada aconsejable que las políticas públicas de empleo ahonden en ese resultado, por la vía de transmitir o mantener subliminalmente la idea de que el trabajo autónomo es simplemente la opción menos mala, alternativa para quienes no logran encontrar un empleador dispuesto a contratarle como trabajador por cuenta ajena.

Segundo error, en gran medida coincidente con el anterior, dirigir de forma prevaiente las medidas de incentivo del trabajo autónomo hacia la población más joven y, en concreto, hacia aquellos que buscan su primera incorporación al mundo del trabajo. Desde luego, la cultura empresarial debe fomentarse en todos los ámbitos, pero no parece oportuno concentrar la presión sobre todo en quienes se enfrentan a su primera experiencia laboral. En efecto, como hemos apuntado ya, el trabajo autónomo presenta una doble vertiente y, por ello, requiere en paralelo de dos tipos de habilidades: de un lado, las propias de la profesión a ejercer; de otra parte, las de carácter gerencial. Dicho con cierta simplicidad, es más fácil desplegar una iniciativa de autoempleo a partir de una experiencia profesional previa en régimen asalariado, que directamente sin esa formación práctica antecedente. Los riesgos de fracaso de la iniciativa empresarial son evidentemente más acentuados en el segundo caso que en el primero. Con ello no se está descubriendo nada nuevo, sino meramente describiendo la ruta más tradicional de puesta en marcha de una iniciativa empresarial de forma autónoma: dar el salto a la independencia profesional a partir de un bagaje profesional previo como trabajador por cuenta ajena. Ese mecanismo ha funcionado con eficiencia en nuestra cultura laboral y es digno de mantenerse. Y, sin embargo, se aprecia como las políticas públicas de fomento del empleo autónomo tienden a olvidar esta realidad, por lo que se dirigen más sesgadamente hacia los más jóvenes o hacia quien no ha tenido empleo nunca, cuando debería poner también el acento en favorecer los trasvases naturales del trabajo asalariado al autónomo, así como un incentivo superior de las iniciativas de autoempleo de quienes han perdido su trabajo por cuenta ajena pero que ya tienen una mínima experiencia laboral.



3. UN MARCO DE ORDENACIÓN DEL RÉGIMEN PROFESIONAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO

Es conocido como, en el marco general de la reclamación por algunos sectores y posiciones de la aprobación de un denominado «Estatuto del Trabajador Autónomo», se viene propugnando una intervención legislativa dirigida a la regulación del régimen profesional del trabajador autónomo, particularmente con vistas a ofrecerle un marco de tutela legal apropiado. De materializarse en algún sentido este tipo de propuesta, la misma resaltaría por su novedad y originalidad, por cuanto que comportaría un tipo de acción legislativa sin antecedentes en nuestro ordenamiento jurídico y, sobre todo, sería llamativa por la ausencia de una experiencia similar en nuestro entorno jurídico por referencia a los países europeos más próximos al nuestro. Precisamente esa ausencia de precedentes históricos y comparados obliga a preguntarse por sus causas y, en su caso, las razones que pueden justificar un cambio de orientación al respecto.

Así, ante todo, resalta que la acción legal de tutela del contratante débil en el ámbito de las relaciones laborales y profesionales se ha centrado tradicionalmente en los ámbitos en los que el desequilibrio contractual se ha presentado más patente e indiscutible, como es el propio del trabajo subordinado. Ello es lo que explica el amplio desarrollo que han tenido las políticas legislativas de tutela de los trabajadores por cuenta ajena a través de la legislación laboral en los muy diversos ámbitos de las condiciones de trabajo de los asalariados, sin olvidar tampoco el amplio impulso indirecto derivado de la promoción de la autonomía colectiva. Por tal razón, el contraste puede resultar más llamativo cuando se hace la comparación con la parquedad de regulación propia del trabajo por cuenta propia, a través de otras ramas del ordenamiento jurídico, sea el Derecho Civil, el Derecho Mercantil o incluso el Derecho Administrativo. Parecería como si se dibujaran dos mundos completamente separados, con ausencia de influencias mutuas: la total dependencia y debilidad contractual del trabajadores asalariado que requiere en todo caso de normas imperativas de tutela del éstos, frente a la total autonomía y paridad contractual del trabajador autónomo, para el que debe regir el principio liberal del «*laisse faire, laissez passer*». A estas alturas del desarrollo de la sociedad postindustrial ni lo primero es totalmente cierto ni lo segundo totalmente coincidente con la realidad compleja de la estructura de nuestro mercado de trabajo.

Con ese modelo de separación tajante en la respuesta del legislador en unos y otros ámbitos, no es casual que la tendencia histórica a la expansión subjetiva de la legislación laboral haya conducido en ciertas ocasiones a forzar las cosas, incorporando a situaciones bien próximas al trabajo por cuenta propia dentro de la normativa laboral, a la vista del cierto desierto regulativo que se produce en los otros ámbitos del trabajo autónomo. En todo caso, sin pretender afrontar la siempre compleja problemática de las zonas grises del trabajo subordinado ni las tendencias a la utilización fraudulenta del ordenamiento jurídico bajo las formas coloquialmente denominadas de «falsos autónomos», en una perspectiva estrictamente de política legislativa lo que no parece aconsejable es propugnar la intensificación de la precedente tendencia a la expansión subjetiva para integrar dentro del Estatuto de los Trabajadores a grupos profesionales que prestan sus servicios en régimen de autonomía, por mucho que su situación también lo sea de debilidad contractual al pactar sus condiciones de trabajo.

Lo que corresponde es ofrecer un marco normativo propio a los trabajadores autónomos, que sea sensible a los diversos y específicos intereses en juego en este caso, que no puede pretender ni un mimetismo de traslación automática de las categorías propias del trabajo asalariado, ni tampoco situarse en un trasnochado ordenamiento liberal que sacralice la autonomía contractual de las partes sobre la base de una ficticia igualdad de poder negocial.

Por otra parte, la inexistencia hasta el momento presente de ese pretendido Estatuto del Trabajador Autónomo no supone que nos encontremos ante una total anomia legislativa, en el sentido de que todo quede actualmente remitido a la libre voluntad negocial de las partes a través de los contratos que estimen conveniente pactar. Lo que ocurre en realidad es que en muchos supuestos existen regulaciones específicas para determinadas actividades profesionales o concretos sectores productivos en los que hay una fuerte presencia de trabajadores por cuenta propia. En unas ocasiones se trata de disposiciones que reglamentan una profesión con sus propias singularidades, habitualmente ejercida en régimen autónomo, particularmente presente entre las llamadas profesiones liberales; piénsese, por ejemplo, en las reglas derivadas de la actuación de ciertos Colegios Profesionales en los que la actividad liberal es muy relevante. En otros casos, cabe identificar unas regulaciones bastante precisas de concretos contratos civiles o mercantiles, cuyo objeto supone materialmente la realización de una prestación de servicios de forma personal y directa; piénsese, por ejemplo, en la regulación del contrato de agencia. También hay situaciones en las que la prestación personal comporta una relación muy estrecha con la Administración Pública o bien la ejecución en régimen de gestión privada de ciertos servicios públicos, lo que desemboca también en una reglamentación hasta cierto punto completa de esas actividades profesionales; por poner también un ejemplo, piénsese en el sector del taxi y su habitual ejecución por parte de autónomos.

Esta técnica normativa de regulación *'ad hoc'* para concretas actividades o profesiones encuentra también una fácil explicación en la enorme heterogeneidad, tanto jurídica como social, de la pluralidad de realidades que se incluyen dentro del concepto tan amplio y a veces tan ambiguo del llamado trabajo por cuenta propia. La prueba más elocuente de ello es que desde el punto de vista identitario es difícil encontrar grupos de profesionales que consideren que su condición es la de «autónomo», pues se identifican ante todo con la concreta profesión que ejercen, sin perjuicio de que además se dé la circunstancia de que ello se lleva a cabo en régimen de autonomía; es decir, social y profesionalmente se consideran ante todo que son comerciantes, transportistas, vendedores de prensa, etc., y sólo sucesivamente asumen su condición de autónomos.

Eso sí, lo anterior no impide ni deja de hacer aconsejable propugnar una acción legislativa dirigida a la elaboración y aprobación de un Estatuto del Trabajador Autónomo. Lo anterior puede llevar a la convicción de que dicho Estatuto necesariamente debe ser un texto marco general, de regulación de aspectos parciales y, en todo caso, que no sea sustitutivo de las actuales regulaciones específicas para profesionales concretos ya existentes, sino complementario y enriquecedor de lo ya presente en nuestro ordenamiento jurídico. A pesar de la presencia de ese otro aparato normativo específico, ese posible Estatuto del Autónomo puede desempeñar su propia función y atender a objetivos bien identificables. Como criterio personal, indicaría cuando menos dos razones básicas que legitimarían por sí sola la oportunidad del mencionado Estatuto en lo que se refiere a

que en el mismo se contenga algún tipo de regulación del trabajo autónomo genéricamente considerado.

La primera razón anunciada deriva de la constatación de que esas regulaciones para actividades o profesiones específicas aludidas no abarcan en su totalidad la rica gama de modalidades de integración en el mercado de trabajo como autónomos. Dicho en sentido negativo, cada vez es más numeroso el volumen de autónomos que carece de regulación propia por razón de la profesión, quedando su contratación reconducida exclusivamente a las muy lacónicas y a estas alturas pobres prescripciones contempladas en el Código Civil para los arrendamientos de servicio y de obra. Creo que no resulta necesario argumentar que para ellos es del todo insuficiente la regulación que le proporciona hoy en día el Derecho Civil, del mismo modo que es ilusorio pensar que el genérico principio de la autonomía contractual puede dar oportuna respuesta a los intereses en juego.

Segunda razón, cabe identificar cierto tipo de preocupaciones comunes para el conjunto de quienes trabajan por cuenta propia, que hoy en día no tienen una respuesta adecuada en nuestro ordenamiento jurídico. El posible Estatuto del trabajador autónomo puede ser el vehículo de regulación de ese tipo de cuestiones omnipresentes en la actividad laboral por cuenta propia, que además pueden ser objeto de una regulación homogénea para todos ellos, sin con ello forzar artificialmente una uniformidad en el ejercicio de profesiones dispares. Así, a título de ejemplo, cabría mencionar, la atención de la prevención de riesgos profesionales de los autónomos, o bien las preocupaciones sobre garantías en el cobro de sus remuneraciones o de responsabilidades económicas frente a situaciones de insolvencia. Se da la particularidad de que este tipo de asuntos carecen de una regulación propia en la mayoría de las regulaciones específicas a las que ya hemos aludido y, además, no parece que haya mayores dificultades en diseñar una regulación común para el conjunto de los autónomos, sin perjuicio de que sucesivamente ello pueda desarrollarse de manera particular para concretas actividades laborales por cuenta propia.

Finalmente, es obligado también llamar la atención sobre la importancia que están adquiriendo formas de trabajo por cuenta propia que relativizan su grado de autonomía organizativa y de gestión profesional, en la medida en que ejecutan su trabajo con una muy estrecha vinculación económica a una determinada empresa de grandes dimensiones. Nos referimos al fenómeno denominado del «trabajo autónomo dependiente» o «trade», por mucho que la expresión a primera vista pueda contener una contradicción en los términos. Es cierto que quien es «autónomo» no puede ser «dependiente», del mismo modo que quien trabaja en régimen de «dependencia» no puede hacerlo como «autónomo». Lo que sucede es que el calificativo va aplicado a perspectivas diferenciadas. En efecto, tienen la condición de «autónomos» en la medida en que son titulares de su propia organización productiva y no se someten al poder de dirección de otro empresario, por tanto, en sentido negativo no pueden considerarse trabajadores en régimen de subordinación sometidos a la legislación laboral. Pero al propio tiempo, tienen la condición de «dependientes» en el sentido de que prestan sus servicios de manera prevalente para un mismo cliente, del cual obtienen sus principales ingresos económicos, en términos tales que ese cliente de facto condiciona la forma y el modo de organización de la propia empresa del autónomo. Por ello, conviene sobre todo no confundir nunca al «trade» con el falso autónomo, pues aquí no hay uso fraudulento de la contratación por cuenta propia. Pero de igual forma no puede atenderse esta realidad social y económica bajo las claves tradicionales del ejercicio de las profesiones liberales.



Dicho con cierta simplicidad, se trata de una realidad que se encuentra a mitad de camino entre el trabajo asalariado y el profesional libre con plena autonomía, de modo que resulta tan insatisfactorio pretender aplicarle «*tout court*» las instituciones propias de la legislación laboral como igualmente insuficiente atenderlo desde las posiciones más tradicionales del Derecho privado de los contratos. Estos requieren de una atención propia, por tanto, de una regulación «*ad hoc*», que de un lado parta de la aceptación de una posición de desequilibrio contractual con quien es su cliente principal y del que obtiene sus principales ingresos económicos, con necesidad de reglas legales imperativas que limiten la imposición unilateral de condiciones por parte del contratante fuerte, pero que no suponga una traslación mecánica de las instituciones propias de la legislación laboral. El propio Derecho Civil moderno no puede ya identificarse con el Derecho napoleónico liberal, y en él se encuentran regulaciones que dan respuestas también a situaciones de manifiesto desequilibrio contractual, sin negar tampoco los requerimientos de autonomía y flexibilidad necesarios en estos ámbitos. En definitiva, el reiterado proyecto de elaboración de un Estatuto del trabajador autónomo puede ser la ocasión de atender a los especiales requerimientos de estos trabajadores autónomos dependientes.

4. EL DESARROLLO DE LA TUTELA COLECTIVA DE LOS INTERESES DE LOS AUTÓNOMOS

A nadie se le oculta que si todas estas nuevas realidades que venimos comentando han alcanzado un cierto grado de notoriedad en el debate público, incluso en el propio académico, ha sido a resultas de una progresiva palpable presencia de las variadas organizaciones sociales representativas de los intereses propios de los trabajadores autónomos. La propia discusión en torno a la oportunidad de regular desde la Ley con mayor atención su situación profesional, la extensión de la protección social de los mismos ante estados de necesidad o incluso los requerimientos de reciclaje profesional y de asesoramiento técnico en el marco de las políticas de empleo se debe en gran medida a la acción cada vez más intensa y efectiva de tales organizaciones sociales.

Si se me permite, cabe parafrasear el fenómeno, afirmando que se ha producido una manifiesta tendencia hacia la «autonomización» asociativa del trabajador autónomo. Surgen con fuerza organizaciones sociales específicas de autónomos, en la medida en que éstos no se sienten cómodos, ni suficientemente representados y tutelados en sus derechos, a través de las asociaciones sindicales y organizaciones empresariales. Desde el punto de vista legal, desde luego no hay obstáculos para ello: por su condición de trabajadores, podrían afiliarse a las diversas asociaciones sindicales implantadas en nuestro país, estando expresamente contemplada esta posibilidad en la Ley Orgánica de Libertad Sindical; en paralelo, por similares motivos, podrían también afiliarse a las correlativas organizaciones empresariales, en la medida en que el autónomo es titular de una actividad empresarial. Sin embargo, en la medida en que se quiere llamar la atención sobre las peculiaridades propias de sus intereses, se marcan las diferencias tanto con los asalariados como con los empleadores, lo que desemboca desde el punto de vista organizativo en la constitución de asociaciones propias, bien sean generales para todos los trabajadores autónomos, bien lo sean para quienes ejercen concretas profesiones por cuenta propia. En este terreno lo que

es indiscutible es que el fenómeno asociativo no es meramente coyuntural, sino que puede entenderse ya bien asentado y consolidado dentro de nuestro tejido social. Precisamente, de existir alguna incertidumbre es la forma definitiva como va a cuajar en nuestro sistema representativo en este ámbito lo es respecto a la posible tensión entre organizaciones generales de autónomos y organizaciones específicas para actividades concretas, bien sobre la fórmula de decantamiento a favor de una de las dos alternativas, bien lo más previsible por medio de fórmulas que permitan cohesionar las unas con las otras.

En todo caso, esa realidad pujante del asociacionismo de autónomos suscita el interrogante de cuál deba ser la actitud de los poderes públicos respecto de ellos. Me refiero tanto, al grado de regulación por parte de la Ley de los fenómenos de tutela colectivas de los intereses profesionales por parte de los autónomos, como el tipo de diálogo social que deba establecerse entre la Administración Pública y sus organizaciones sociales.

Resulta indiscutible el papel relevante que desempeñan estas organizaciones sociales como instrumento de articulación del tejido social y de canalización de intereses colectivos, lo que merece no sólo una valoración positiva dentro de lo que debe ser un modelo de funcionamiento moderno de nuestro sistema democrático, sino que además aconseja propugnar una actitud favorable a su promoción desde las instituciones públicas. Las dudas donde se sitúan es en el ámbito del cómo llevar a cabo esta promoción, el modo e intensidad de realizarlo; y, sobre todo, hacerlo sin con ello postergar a otras organizaciones, en concreto sin dejar de reconocer el lugar central por excelencia que en nuestro sistema político constitucional asumen tanto las asociaciones sindicales como las organizaciones empresariales.

Por lo que se refiere al aspecto normativo de la vertiente colectiva de los autónomos, parece que los requerimientos de intervención legal son menores, pues en gran medida no conviene que se produzca un dirigismo o encauzamiento público de su acción colectiva. Se trata de materia que en lo sustancial debe desenvolverse en el terreno de las prácticas sociales que se vayan afianzando con el paso del tiempo. Mientras que en el ámbito de las relaciones laborales sometidas a la legislación laboral el fenómeno de la autonomía colectiva se encuentra notablemente enraizado y hay una fuerte tradición en nuestro país de regulación de sus instituciones centrales (libertad sindical, participación y representación, negociación y conflictos colectivos), es prematuro saber qué grado de intervención y de influencia van a tener las asociaciones de autónomos en esta materia. Por añadidura, es previsible un escenario en el que la acción colectiva resulte muy dispar según el tipo de autónomos al que nos refiramos. Por ejemplo, se puede presumir con cierta solvencia que entre los trabajadores autónomos dependientes la acción colectiva va a ser mucho más intensa y próxima en sus manifestaciones a las típicas de las organizaciones sindicales, con perfiles de actuación cualitativamente diversos de lo que suceda entre los profesionales liberales u otro tipo de autónomos no dependientes. En base a ello, sería conveniente adoptar en estos momentos una actitud de cierta cautela por parte de los poderes públicos, a la espera de cómo vayan evolucionando las prácticas sociales y las técnicas de actuación de las asociaciones de trabajadores autónomos.

Sin perjuicio de todo lo anterior, también es cierto que ciertas cuestiones requieren ya de algunas respuestas legales, que no pueden demorarse mucho en el tiempo. Por señalar algunos de los elementos que pueden determinar requerimientos de actuación inmediata, indicaríamos sobre todo los siguientes.

Ante todo, la proliferación de organizaciones de autónomos está presentando un mapa incierto de representatividad de las diversas organizaciones que se reclaman de una fuerte implantación en el sector general o específico de algunas profesiones. Este escenario puede dar lugar a una imagen confusa, pues mientras que unas organizaciones pueden ser realmente representativas de los intereses de los afectados, otras pueden ser más minoritarias, cuando no de todo punto formales o ficticias. Por tal razón, conforme se afiance más la actividad externa de estas organizaciones, se hará más ineludible establecer algún tipo de mecanismo objetivo de contraste de la implantación de las diversas organizaciones sociales que se proclamen representativas de los intereses de los autónomos. El sistema de contraste no es nada fácil de configurar, teniendo en cuenta las peculiaridades del sector y la inviabilidad de efectuar una traslación de los mecanismos existentes en otros ámbitos, por ejemplo, entre las organizaciones sindicales.

A mayor abundamiento, la tendencia cada vez más consolidada a la participación de los interlocutores sociales en los procesos de decisión política que les pudieran afectar, lleva a la extensión de las experiencias de concertación social al ámbito del trabajo autónomo. Ello determina igualmente la institucionalización más o menos formalizada de sistemas de diálogo social entre las Administraciones Públicas y las referidas organizaciones sociales. Eso sí, siendo inviable e ineficaz un diálogo con todas, reaparece con más fuerza si cabe el asunto relativo a la individualización de aquellas que se hayan de considerar como representativas y legitimadas para actuar como interlocutores antes las Administraciones Públicas en la defensa de sus intereses. El sometimiento de la Administración a estrictos principios reglados de actuación determina con mayor intensidad la necesidad de articular un sistema objetivo de determinación de la representatividad de las organizaciones.

Por otra parte, y sin poder agotar todo el amplio abanico de cuestiones que requieren de respuesta en esta materia, desde el punto de vista de la acción de los poderes ejecutivos públicos, es razonable también proporcionar un diseño básico de los canales a través de los cuales se va a institucionalizar ese ya asentado diálogo social. En concreto, determinar el tipo de consultas que se deben producir, en qué momento, respecto de qué materias, a través de que vía o instituciones, etc.

5. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

Sin poder agotar en su profundidad los diversos asuntos que conforman el amplio abanico de intereses que afectan a los autónomos, desde luego uno de los que ha centrado desde tiempo atrás esta materia es el relativo a la protección social de los trabajadores autónomos. Precisamente el terreno donde se han producido mayores cambios en los últimos años vía reformas legislativas lo ha sido en relación con el régimen especial de los trabajadores autónomos. Y, por añadidura, puede asegurarse que esas reformas no están agotadas, sino que los poderes públicos están llamados a intervenir con intensidad en este campo.

Desde el punto de vista de su estructura, es bien sabido que uno de los grandes objetivos del Pacto de Toledo es el de configurar nuestro sistema público de protección social sobre la base de dos grandes regímenes: uno destinado a los trabajadores por cuenta ajena,

el otro para los trabajadores autónomos. Los pasos dados en esta dirección han sido bastante escasos hasta el momento presente, de forma que la integración tanto de los trabajadores agrarios como de las actividades del mar en el régimen común de los autónomos no es fácil de materializar. En todo caso, parece que se trata de un objetivo pacífico, hoy en día defendido por todos en lo que supone de proyección de futuro, a pesar de que exista disenso en cuanto a la forma de llevarlo a cabo y de los tiempos oportunos para materializarlo. Eso sí, lo que no parece aconsejable es dejar congelado este objetivo, ante preocupaciones más inmediatas y urgentes en la modernización de nuestro sistema de Seguridad Social.

De otro lado, se percibe una voluntad de convergencia del ámbito y la intensidad de la protección social de los autónomos, con vistas a que se supere la tradicional situación de desequilibrio palpable con las prestaciones proporcionadas por el régimen general, tanto en lo que afecta a su naturaleza como en lo que afecta a su cuantía. Es conocido por todos que cuando menos hay ya dos frentes abiertos en relación con dos grandes materias donde se aprecian aún diferencias cualitativas de tratamiento, más o menos injustificables o justificable. Me refiero en concreto a la posible introducción de un régimen de protección específico de quienes trabajan como autónomos a tiempo parcial, así como a la por algunos reclamada prestación económica por cese de actividad del autónomo. Quizás más relevante en términos prácticos sea el diferencial cuantitativo de prestaciones de Seguridad Social frente a idénticos estados de necesidad entre unos y otros regímenes.

Eso sí, los aspectos relativos al ámbito prestacional se encuentran estrechamente vinculados al sistema de financiación y específicamente en este caso de cotización al régimen correspondiente. Es inviable proceder a abordar la voluntad de convergencia de la protección social de los autónomos, sin afrontar igualmente el sistema de financiación del sistema, sobre todo si se parte de la premisa de que es inexcusable mantener un régimen saneado y sostenible económicamente desde el punto de vista actuarial en el medio y en el largo plazo. Ciertos rasgos tradicionales en el régimen de autónomos hay que pensar si deben mantenerse de futuro. Habrá, pues, que abrir un debate acerca de si deben considerarse como inamovibles elementos tan clásicos como son el de la relativa voluntariedad en la cuantía de la cotización por encima del mínimo fijado, la voluntariedad de la inclusión de ciertas prestaciones, así como el criterio de la cuantificación uniforme de la cotización con independencia de cuál sea el nivel de ingresos económicos del autónomo en cada caso. Es obvio que todo lo anterior determina una discusión en su conjunto del diseño final que se desee realizar del régimen de autónomos y no un mero retoque del mismo que permita por un mero procedimiento acumulativo incrementar el tipo e intensidad de las prestaciones. Dicho de otro modo, se trata de cuestiones de hondo calado, que probablemente requieran de nuevos Pactos o Acuerdos sociales, tanto a nivel político como con las organizaciones sociales afectadas.

JESÚS CRUZ VILLALÓN
El Director