



# INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA ELABORACIÓN DE UN ESTATUTO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO. SÍNTESIS DE SU CONTENIDO

JOSÉ MANUEL DE SOTO RIOJA \*

A finales de dos mil cuatro el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales acordó constituir una Comisión de Expertos<sup>1</sup> con un doble objetivo, de un lado diagnosticar y evaluar la situación económica del trabajo autónomo en España. Y, de otro, analizar el régimen jurídico y la protección social de los mismos. Así mismo, se les pidió que elaborasen una propuesta de un texto jurídico que regulase la relación laboral de los autónomos, presentado como resultado de su trabajo un proyecto del Estatuto del Trabajador Autónomo (LETA).

El primer problema que tuvo que afrontar la comisión fue la delimitación del concepto de trabajador autónomo, optándose por una noción abierta y amplia, frente a la tradicional, estricta o canónica. Resuelto éste, los expertos trazan los límites subjetivos del encargo recibido, pero sólo los exteriores, aquellos que pueden ser utilizados para identificar la figura del trabajador autónomo, pues en su interior, esta figura alberga una realidad plural y heterogénea.

El informe se estructura en dos partes, la primera consiste en un estudio sobre los rasgos, la estructura y la evolución del trabajo autónomo desde un punto de vista económico y a tres niveles, internacional, europeo y nacional. La segunda cuenta, a su vez, con un doble objetivo. De un lado el análisis de los principales problemas que suscita el marco normativo vigente aplicable al autónomo; de otro, ofrecer una explicación, razonable y completa, de las opciones normativas llevadas al texto propuesto por la comisión para redactar un Estatuto del Trabajador Autónomo. Para ello se estructurarán cuatro partes o capítulos, sobre: ámbito subjetivo del estatuto, régimen profesional, protección social y fomento del trabajo autónomo.

El informe concluye con una propuesta de texto articulado, que sirva para dotar de un régimen jurídico apropiado al trabajo autónomo, una Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo (LETA) en definitiva.

\* Profesor Asociado del área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Huelva.

<sup>1</sup> La Comisión estaba formada por Jesús Cruz Villalón, Salvador del Rey Guanter, Juan Antonio Maroto Acín, Carmen Sáez Lara, y Fernando Valdés Dal-Ré (que llevó a cabo las funciones de Coordinador de la Comisión).

## PERSPECTIVA SOCIO-ECONÓMICA DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS: RASGOS, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN

La delimitación de la figura del trabajador autónomo, hoy en día, difiere mucho de la noción clásica del mismo. La diversidad de formas de trabajo autónomo, dificulta el estudio en profundidad de esta realidad, pues deben buscarse los datos en infinidad de medios, de bases de datos, pues no existe una única realidad, sino múltiples acepciones, que se asignan al trabajador autónomo en las distintas fuentes de información.

Desde una perspectiva internacional, en el autoempleo influyen variables, tanto económicas (renta per cápita), como culturales (actitud frente al riesgo) e incluso institucionales (marco legal o requisitos administrativos), que dan como resultado disparidades entre las tasas de autoempleo por países, que se relacionan con niveles de renta, pero también con la dimensión media de las empresas. La tendencia muestra un descenso en las tasas de autoempleo, motivado, entre otros factores, por el menor peso de la agricultura en la actividad económica, al menor número de horas de trabajo en el empleo asalariado, y al incremento en la participación de la fuerza laboral

En la Unión Europea, en cada país inciden factores específicos sobre el autoempleo, si bien éste se polariza en el comercio, la agricultura y los servicios, principalmente. España se sitúa entre los cuatro primeros países de la UE por autoempleo, en todas las ramas de actividad.

En nuestro país, las diversas fuentes para el estudio de un trabajo autónomo (Registros Mercantiles, Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, et...) confluyen hacia una cifra de tres millones de autónomos en España, a finales de dos mil cuatro.

Según la Encuesta de Población Activa (EPA), fuente tradicional para el estudio del trabajo autónomo, pero con cambios metodológicos, que permite el estudio de la estructura y tendencias del trabajo autónomo, en el autoempleo priman los empresarios sin asalariados o trabajadores independientes, frente a otras figuras del trabajo autónomo.

La agricultura continúa siendo la rama con mayor peso del trabajo autónomo entre los ocupados, más de 1/3 de los mismos. Por número de asalariados, más de ocho de cada diez empleos autónomos son de trabajadores independientes o de empleadores con hasta cuatro asalariados, destacando las trabajadoras autónomas entre los empleadores con uno a cuatro asalariados. El trabajo autónomo crece en la construcción y los servicios, y se reduce en la agricultura y la industria.

Por tramos de edad, más de la mitad de los empleadores y los trabajadores independientes tienen entre 30 y 49 años, y una de cada tres ayudas familiares entre 16 y 29 años. Las trabajadoras autónomas tienen una especial representación entre los 30 y los 59 años de las ayudas familiares y entre los 16 y los 19 años de los empleadores. Empresarios sin asalariados y trabajadores independientes están cada vez más representados entre los 30 y los 39 años de edad.

La mayor concentración del empleo autónomo se produce en los servicios, sobre todo en empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, las mujeres suponen seis de cada diez ayudas familiares en los servicios y la industria, pero también cuatro de cada diez empresarios sin asalariados o trabajadores independientes en los servicios. Más de doscientos veinte mil trabajadores autónomos son extranjeros o tienen doble nacionalidad. Hay más hombres que mujeres entre las ayudas familiares, y más mujeres que hombres entre los trabajadores independientes y los empleadores.

Los autónomos desempeñan sobre todo puestos de dirección y gerencia, así como trabajos cualificados en las manufacturas y la construcción, destacando que entre las trabajadoras autónomas, éstas ocupan puestos de dirección y gerencia, y de servicios de restauración, comercio y personales.

Por Comunidades Autónomas, Andalucía y Cataluña son las Comunidades con mayor número de trabajadores autónomos. Por tasas de autoempleo, sin embargo, casi uno de cada tres ocupados son autónomos en Galicia y Extremadura.

En relación al tiempo de trabajo, más del noventa por ciento de los hombres y más del setenta por ciento de las mujeres autónomos tienen dedicación a tiempo completo. El tiempo parcial predomina entre las ayudas familiares y, en particular, entre las mujeres. Los autónomos trabajan casi seis horas semanales más que los asalariados. Pesca y hostelería son las ramas con mayor número de horas semanales de trabajo de los empleadores no cualificados; y hostelería y agricultura, las de mayor número de horas de los empresarios sin asalariados y trabajadores independientes cualificados.

Atendiendo al nivel de formación de los trabajadores autónomos, se deduce que los autónomos disponen sólo de formación primaria en mayor proporción que los asalariados, pero la proporción de autónomos con sólo formación primaria se reduce progresivamente, sobre todo en empresarios sin asalariados, trabajadores independientes y empleadores. Entre los autónomos, más de seis de cada diez hombres y más de cinco de cada diez mujeres, permanecen en su actividad seis o más años. Con carácter estructural, tres de cada cuatro autónomos permanecen en su actividad más de tres años.

Algunas condiciones del empleo autónomo pueden ser más satisfactorias que en el dependiente, y se manifiestan traslaciones entre uno y otro tipos de empleo. En relación con las condiciones de empleo, factores de motivación personal inciden, en mayor medida, en los trabajadores autónomos. En cuanto a las citadas traslaciones, a corto plazo, existen indicios de reparto del empleo, entre autónomos y asalariados, por CC.AA., a largo plazo, y por ramas productivas, hay percepciones fundamentales sobre trasvases entre trabajo autónomo y asalariado.

El trabajo autónomo «parasubordinado» o dependiente, el «trade», es una realidad de difícil delimitación y cuantificación, que sin embargo ha podido ser abordada gracias al estudio *ex profeso* publicado por el INE sobre los datos de la EPA de 2004. Sus contenidos permiten delimitar, que la mayor dependencia organizativa del trabajo autónomo se verifica entre los miembros de cooperativas, entre las mujeres y en la rama de los servicios; que más de dos de cada tres autónomos de Andalucía son dependientes en la organización de su trabajo; que la dependencia económica de los autónomos, de una sola empresa o cliente, se produce, principalmente, entre los miembros de cooperativas, entre las mujeres y en la agricultura; y por último, que más de la mitad de los autónomos de las Islas Baleares están en situación de dependencia económica, de una única empresa o cliente.

Los datos de afiliación a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos, no proporcionan los mismos datos homogéneos que ofrece la EPA, pero sí cuantifica el número de autónomos dados de alta, manifestándose, por tanto, la utilidad de un registro específico sobre la afiliación a la seguridad social de los autónomos, tanto al RETA, como al REA y al REM. Cabe destacar que sube el número de afiliados al RETA, pero se reduce su peso en la afiliación total a la Seguridad Social. Las tasas de afiliación al RETA sobre el total de afiliados a la Seguridad Social, por CC.AA., no concuerdan con las tasas de autoempleo

de dichas Comunidades, aunque, descontando las ayudas familiares, y utilizando valores de la mediana, los porcentajes de afiliación al RETA de cada Comunidad Autónoma sí resultan concordantes con sus correspondientes tasas de autoempleo.

También el Directorio Central de Empresas (DIRCE) proporciona datos a tener en cuenta, de utilidad para una conceptualización amplia del trabajo autónomo. Así en relación con el trabajo autónomo en las microempresas sin asalariados y de 1 a 5 asalariados, hay que destacar que, dos de cada tres empresas españolas son formas de trabajo autónomo, sin asalariados o con uno a cinco de ellos.

Las microempresas sin asalariados o con uno a cinco de ellos, son las de mayor crecimiento en su número a lo largo del tiempo. Las empresas con titulares personas físicas van perdiendo peso en la categoría de sin asalariados, pero su peso se incrementa, correlativamente, en la categoría de uno a cinco asalariados.

Por CC.AA., más de la mitad de las empresas de Madrid y Extremadura son microempresas sin asalariados. El incremento de empresas titulares de personas físicas resulta especialmente destacado en Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana. La reducción de empresas sin asalariados, y el correlativo aumento de las de uno a cinco de ellos, se verifica especialmente en Andalucía, Murcia y País Vasco.

De gran utilidad, son también, las fuentes tributarias para la cuantificación económica del trabajo autónomo. Según los datos de las PYME no societarias de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el peso económico del trabajo autónomo, no se puede extrapolar directamente de la relación entre sus unidades productivas y las macromagnitudes como el PIB o el VAB.

Por grandes sectores, en todas las ramas del trabajo autónomo, los gastos totales superan el ochenta y cinco por ciento de los ingresos de explotación, con una especial incidencia de los gastos en servicios exteriores y en otros gastos de gestión. El rendimiento neto promedio por unidad productiva de trabajo autónomo, superó los ocho mil euros en 2001.

En las CC.AA. de Baleares, Cataluña, Madrid y Canarias, ese rendimiento neto promedio alcanzó los once mil euros por unidad productiva. Por ramas, los mayores rendimientos netos medios se obtuvieron, en general, en los servicios.

Los ingresos totales de las unidades productivas del trabajo autónomo, representaron, en 2001, el veintiséis por ciento del PIB. Su valor añadido, casi el diez por ciento del PIB y el doce por ciento del VAB. Por ramas, el valor añadido por las actividades del trabajo autónomo, en 2001, representó el cuarenta por ciento del VAB de la agricultura, el trece por ciento de los servicios, el diez por ciento de la construcción y casi el tres por ciento de la industria.

## **LA PERSPECTIVA JURÍDICA DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO: TÓPICA DE SU RÉGIMEN VIGENTE Y PROPUESTAS PARA LA ELABORACIÓN DE UN NUEVO MARCO DE REGULACIÓN**

### **El ámbito subjetivo del estatuto**

El ordenamiento jurídico vigente no ofrece un concepto unívoco y general del trabajador autónomo, pero sí contiene un marco regulador variado, disperso e incompleto, aplicable a ciertos trabajadores autónomos.

Algunos aspectos relevantes tenidos en cuenta para la delimitación del ámbito subjetivo del estatuto, son la compatibilidad entre las condiciones de trabajador autónomo y empleador, los familiares colaboradores, y la incorporación de dos nuevas figuras, el emprendedor y el trabajador autónomo dependiente.

Además, el ya complejo panorama de la realidad normativa y práctica del trabajo autónomo ha venido a complicarse aún más, a propósito del debate judicial, abierto y aún no cerrado, en torno a determinadas modalidades de trabajo autónomo, como: los representantes o agentes mercantiles, administradores de sociedades mercantiles, socios trabajadores de sociedades mercantiles, profesionales liberales, y la figura más reciente de los teletrabajadores.

La propuesta y su, correlativa, justificación, por parte de la Comisión, aconsejan incluir, en el texto normativo propuesto, un concepto de trabajador autónomo polivalente y amplio, con vistas a la consecución de tres objetivos básicos, y un listado de inclusiones y exclusiones, como garantía de seguridad jurídica.

### ***Régimen profesional***

La competencia normativa del Estado en la regulación del régimen profesional del trabajador autónomo, se fundamenta, en primer lugar, en su competencia sobre la materia de contratación civil, mercantil y administrativa aunque también en materia procesal, y, por último, de promoción del empleo autónomo. También en lo relativo a la protección social del trabajador autónomo, por su vinculación con la competencia normativa del Estado en materia de Seguridad Social.

Si bien no existe imperativo legal, es aconsejable, por razones de paridad de tratamiento político, un Estatuto con rango de ley ordinaria. Estatuto que no aborda materias reservadas a ley orgánica, si bien las reservas no impiden establecer las especificidades en materia de derechos fundamentales, en particular en lo que incide el derecho de asociación y en lo que afecta al reparto competencial de la actividad jurisdiccional.

La normativa vigente, actualmente, se manifiesta como una regulación decimonónica insuficiente y desfasada e inadecuada a la realidad actual, con el agravante de la imposibilidad de manejar la legislación laboral como legislación de referencia.

Si bien no se toma como referencia el modelo de intervención propio de la legislación laboral, si es posible manejar otros referentes, que garanticen una posición jurídica de atención a los intereses de las partes en juego, tales como la perspectiva del contratante débil, la cláusula social de igualdad, la particular atención a los autónomos dependientes, o el relevante espacio conferido al pacto contractual individual.

Se requiere la recepción normativa de la eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares, con una nueva mirada sobre ese tipo de derechos así como sobre su inserción en el mercado de trabajo, con especial atención a las medidas de no discriminación, y una mención expresa al conjunto de derechos básicos del trabajador autónomo, llevada a cabo mediante la técnica, que se estima suficiente, de la remisión.

Uno de los principios inspiradores de este Estatuto consiste en instituir unas reglas imprescindibles al objeto de establecer un marco legal general del régimen profesional del trabajador autónomo, si bien se deja amplio margen a la diversidad propia de las múltiples situaciones que se presentan en el trabajo por cuenta propia, por lo que se considera con-

veniente eludir formalismos innecesarios, y la oportunidad de instituir, en ciertos casos, reglas supletorias.

Aunque las políticas públicas de prevención de riesgos laborales tienen su origen histórico en el trabajo por cuenta ajena, cuestión que pone de manifiesto la inadecuación de la doctrina tradicional, también es justo decir que el trabajador autónomo sí asume riesgos profesionales, y en buena medida, por las transformaciones del sistema productivo. Ha sido el derecho comunitario y su transposición al derecho interno, el que ha abierto las puertas de su aplicación al trabajador autónomo. Las grandes opciones del Estatuto en materia de seguridad y salud laboral, se manifiestan en tres puntos: en primer lugar, la superación de la lógica resarcitoria, sustituyéndola por la lógica de la prevención; en segundo lugar, el establecimiento de una norma marco de refundición normativa y de mejora del catálogo de sanciones; y en tercer lugar, la inclusión de algunas novedades significativas, como la responsabilidad del empresario infractor y la facultad del trabajador autónomo dependiente de suspender su actividad laboral.

En relación con la tutela del menor frente a abusos en el inicio de su actividad como autónomo, se propone no tanto limitar la edad del trabajador autónomo, sino incompatibilizar el trabajo con el período lectivo de formación.

En relación con las garantías económicas del trabajador autónomo, se establece una regla general consistente, en principio, en la remisión a la autonomía contractual, si bien se observan dos grandes preocupaciones, por parte de los trabajadores autónomos, de un lado, los créditos remuneratorios, pues se considera que la regulación es insatisfactoria, y aunque se ha perfeccionado tras la aprobación de la Ley Concursal, se estima necesaria una regulación global que preste una especial atención a los créditos de los autónomos que trabajan en cadenas de contratas y subcontratas; y de otro lado, las situaciones de insolvencia, pues de ordinario, el trabajador autónomo responde con la integridad de su patrimonio personal y familiar, y es por lo que se entiende pertinente el establecimiento de reglas de limitación de las deudas a los bienes afectos a la actividad profesional.

Las singularidades que concurren en las actividades profesionales ejecutadas por el «trade» (trabajador autónomo dependiente) exigen una regulación especial. Las contenidas en el LETA deben considerarse de aplicación preferente, se prima por lo tanto las reglas de origen legal. Sin menoscabar la más que previsible expansión de la contratación colectiva. Los principios orientadores de la propuesta de regulación, o de contratación colectiva singular son: la libertad para decidir sobre la eficacia jurídica de los pactos firmados y la libertad de elegir el tipo de vinculación personal, que no puede alcanzar, en ningún caso, a los no representados por las partes signatarias. En cuanto a las relaciones entre los pactos colectivos y los pactos individuales primaran los primeros, junto con las previsiones legales, sobre los segundos.

En relación con las reglas delimitadoras y, en su caso, de tutela respecto del tiempo de trabajo, se estima conveniente introducir reglas supletorias, compatibles con los principios de la contratación y, a su vez, avanzar en el proceso conciliador de la vida laboral y familiar, y por último una posible modificación en relación con los conductores autónomos a fin de armonizar tiempo de trabajo y seguridad vial, para dar cumplimiento a lo establecido en las normas comunitarias.

Otro aspecto relevante es la tutela frente a las extinciones contractuales injustificadas, con la inevitable necesidad de superar las reglas civiles, instituyendo una justa causa para extinguir, cuya determinación corresponderá, como regla general, a la autonomía de la vo-

luntad, colectiva o individual y fijando criterios para la ponderación judicial de los daños que han de indemnizarse en caso de extinción no amparada en justa causa.

En cuanto a las situaciones de controversia y conflicto, sin perjuicio de una tutela judicial, se apuesta por el fomento de los medios extrajudiciales de solución.

Las previsiones en el ámbito de las relaciones colectivas se concretan en potenciar un régimen de promoción de los fenómenos colectivos, con aplicación del régimen común de asociaciones, salvo el registro especial, con una regulación precisa sobre la representatividad asociativa, basada en un novedosa fórmula sobre determinación de la representatividad asociativa y como colofón, la constitución de un Consejo Estatal del Trabajo Autónomo.

## LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

Frente al clásico fraccionamiento de la estructura del sistema de Seguridad, viejo problema de renovada actualidad, se exponen las dos grandes tendencias correctoras.

Se analiza la evolución del sistema y se apuntan las líneas de su evolución, del fraccionamiento o diversidad o una posible unidad del sistema, a través de la racionalización de la estructura (simplificación del sistema) y convergencia de la acción protectora. La histórica y frustrada aspiración del sistema público de la Seguridad Social a la unidad pasa por la simplificación y la convergencia, objetos básicos, pero mediatos, del sistema público de Seguridad Social, pues la diversidad del sistema no es un imperativo constitucional, pero la desigualdad ha de estar fundada en causas razonables.

La simplificación de la estructura, como primera tendencia, tiene sus límites, de un lado la descomposición del sistema debido a la escandalosa proliferación de regímenes especiales y a la existencia de entidades mutualistas, segregadas. De otro el proceso de simplificación de la estructura del sistema de Seguridad Social no puede darse aún por concluido.

La tendencia hacia la convergencia de la acción protectora es un hecho constatado, pero no plenamente conseguido.

En lo referente a la articulación de la protección social de los trabajadores autónomos se resaltan dos situaciones, la situación actual, caracterizada por una pluralidad de regímenes, con uno identificable como régimen de excelencia el RETA que se erige en el régimen especial por excelencia de los trabajadores autónomos. Y una situación de futuro manifestada en una posible unificación, como proyecto de futuro, que se desprende de declaraciones políticas y acuerdos sociales, tendente a establecer dos grandes regímenes de Seguridad Social, incluyendo en el RETA a los afiliados al REA y al REM.

En relación con los principios de ordenación de la protección social de los trabajadores autónomos, se destaca la tardía incorporación de los trabajadores autónomos a los sistemas públicos de protección social por razones históricas que conllevaron, desde los orígenes, su exclusión de los sistemas de protección.

El sistema de protección de los trabajadores autónomo, debido a la heterogeneidad del colectivo se caracteriza como un sistema de protección flexible, organizado en torno a la diversidad interna, con una flexibilidad concedida a ciertos colectivos para decidir sobre el encuadramiento en el RETA, como los colegiados profesionales y socios de cooperativas de trabajo asociado, y por la flexibilidad en la elección de la base de cotización y de la extensión de la acción protectora.

Estamos pues ante un sistema pragmático, pero que arrastra serios inconvenientes como el hecho de que la libertad de elección de la base de cotización desplaza a la responsabilidad subjetiva la concreción del principio de solidaridad y produce una sobrecarga económica en ciertos trabajadores autónomos y, en otros, una relajación de la carga contributiva.

Es conveniente replantearse los criterios que tradicionalmente han regulado la cotización en el RETA y lograr, de ese modo, una revisión del modelo de cotización que camine hacia un sistema de cotización vinculado a la capacidad económica de los trabajadores autónomos, no obstante se observan problemas en dos situaciones, relacionadas con la cotización de, los colaboradores familiares y la de los trabajadores autónomos con rentas bajas.

Las normas que regulan la protección social de los trabajadores autónomos (más de 70 textos) se caracterizan por constituir una regulación dispersa y generadora de inseguridad jurídica

El ámbito subjetivo de aplicación del RETA se encuentra construido sobre un doble y complejo criterio. El campo aplicativo del RETA afecta a quienes realicen de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título recreativo. Al margen de presunciones, exclusiones, limitaciones, excepciones e inclusiones, dos concretos colectivos llaman la atención: la protección de los miembros de la empresa familiar, que pueden encontrarse entre la protección y la desprotección y a los que se les exige un requisito, que aún genera polémica en cuanto a su noción, la habitualidad; y la figura del trabajador autónomo a tiempo parcial, con los problemas que conlleva la aplicación del concepto de parcialidad al trabajador autónomo y la necesidad de garantizar la cobertura social de los trabajadores autónomos a tiempo parcial, para lo que se proponen algunas propuestas de regulación.

La acción protectora de los trabajadores autónomos se caracterizó desde su origen, por una menor intensidad protectora, frente al Régimen General. En el largo camino hacia la equiparación, iniciado en la década de los ochenta, se ha producido un proceso de convergencia progresivo, desigual, y que ha utilizado, en ocasiones, las técnicas de la mejora voluntaria. La futura expansión de la convergencia llevará aparejada, tanto la jubilación anticipada, como la reducción de la edad mínima de jubilación, y de aceptarse la propuesta de texto articulado, el reconocimiento de una prestación por cese de actividad.

## FOMENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO

La política de fomento del empleo encuentra su fundamento, tanto en la Carta Magna (arts. 40 y 131) como en los objetivos de crecimiento y empleo de la Unión Europea, plasmados de un lado en la Ley de Empleo de 2003 (LE) y en la Estrategia Europea de Empleo (EEE).

Las medidas de promoción y fomento del trabajo autónomo, adoptadas en los últimos años, son de muy variada naturaleza y procedencia y han tenido muy diversos destinatarios.

Medidas de apoyo financiero directo a la actividad por cuenta propia, destacando el programa de fomento del autoempleo, regulado aún por una Orden de 1986, la posibilidad de capitalización de las prestaciones por desempleo, limitada actualmente al 20 por ciento de la prestación pendiente de percibir, el apoyo financiero a las pequeñas y medianas em-

presas como medida de fomento del trabajo autónomo, los programas de apoyo financiero a las mujeres emprendedoras, o el fomento económico del trabajo autónomo por las Comunidades Autónomas, que han asumido la gestión del programa de fomento del autoempleo de la ciudad Orden Ministerial.

Medidas de información y asistencia técnica que facilitan tanto el inicio de la actividad como su consolidación y desarrollo. Función encomendada a los Servicios Públicos de Empleo de las CC.AA. que han asumido la gestión realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE).

Formación profesional de los autónomos, principalmente por la influencia de la Estrategia Europea de Empleo. A nivel interno, los Acuerdos de Formación Continua han venido financiando, desde 1998, la formación de trabajadores autónomos, y el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, que regula el subsistema de formación profesional continua, extiende su ámbito de aplicación a los trabajadores autónomos.

Mejora de la protección social, como la reducción de la base de cotización para jóvenes y mujeres de nuevo acceso al RETA, por ejemplo, y reducción de costes sociales, como la bonificación de cuotas empresariales por la celebración de contrato de interinidad para sustituir a la trabajadora autónoma en supuestos de riesgo durante el embarazo, maternidad, adopción o acogimiento, por citar una de ellas.

Medidas fiscales para favorecer el incremento del trabajo autónomo concretadas en reformas del IRPF (estimación objetiva) o la rebaja de la escala del mismo impuesto, o modificaciones en el régimen fiscal del la PYMES.

Simplificación y reducción de cargas administrativas como la creación de la ventanilla única empresarial y su versión internauta, la ventanilla única virtual, o la implantación del Sistema Red de la Seguridad Social.

Fomento del trabajo autónomo a través de medidas de difusión, estudio y apoyo al asociacionismo subvencionando la organización de congresos, seminarios, jornadas, etc... vinculadas al fomento del autoempleo, y otra variadas medidas de difusión de la actividad, y la promoción del asociacionismo de ámbito estatal y carácter intersectorial.

A pesar de contar con tan variada cantidad de medidas de fomento de la actividad autónoma, se detectan problemas o insuficiencias en las mismas. Las medidas de fomento, se incardinan y al mismo tiempo, entre las políticas activas de empleo y las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas y bajo la influencia de la Estrategia Europea de Empleo.

Los principales puntos débiles se manifiestan en la falta de coordinación entre las políticas estatal y autonómicas; la escasa cuantía de los programas a favor de los desempleados y la deficiente información de sus efectos; la heterogeneidad de las políticas autonómicas; la diversidad en la delimitación de los destinatarios y en la definición de las ayudas; los límites en el sistema de capitalización de las prestaciones por desempleo; la escasa relevancia de las medidas de información y asistencia técnica; y la confusión en el tratamiento uniforme de dos realidades diversas, las medidas de apoyo a las PYMES y el fomento del trabajo autónomo.

La conclusión que cabe extraer de las observaciones precedentes se sintetizan en que las acciones de fomento del empleo autónomo están constituidas por un heterogéneo universo de medidas, necesitadas, además de por mayores dosis de coordinación, de una global reorientación para alcanzar sus objetivos.

Las medidas de fomento financiero, cuyos destinatarios son los desempleados, responden a una lógica del trabajo autónomo muy limitada, que ha de superarse del todo, pero además, la política de fomento del trabajo autónomo ha de estar orientada a estimular el espíritu emprendedor.

La reforma del sistema de ayudas financieras a la actividad por cuenta propia requiere la necesaria integración de las ayudas en un único programa, en el que se otorgue especial relevancia a la formación y que asegure la coordinación administrativa.

Se estima necesaria una nueva ordenación del sistema de capitalización de las prestaciones por desempleo, en la que desaparezcan las limitaciones cuantitativas, que restan operatividad al sistema.

Un puntal básico lo constituye un asesoramiento técnico especializado a favor de la persona emprendedora, con vocación de permanencia, segregado del actual programa y que no sólo comprenda la fase inicial.

La formación profesional de los autónomos se consolida como una prioridad de la política de fomento del empleo autónomo.

Una efectiva y contundente mejora de la protección social y de reducción de costes sociales, con un objetivo claro: la definitiva convergencia de la protección social, alcanzando la ansiada equiparación entre el RETA y el Régimen General.

Y por último, y no por ello menos importante, el fomento fiscal de la innovación en las microempresas con el imprescindible apoyo a la innovación empresarial.

## **EL PROYECTO DE TEXTO ARTICULADO DE LA LEY DEL ESTATUTO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO (LETA)**

El proyecto aportado por la Comisión de Expertos, consta de 27 Artículos, recogidos en 5 Títulos, con 2 Disposiciones Adicionales, Disposición Transitoria Única, 5 Disposiciones Finales y una Disposición Derogatoria Única. El Título I (arts. 1 y 2) regula el ámbito subjetivo; el Título II versa sobre el régimen profesional y está vertebrado en dos Capítulos, el primero (arts. 3 a 9) del trabajador autónomo, y el segundo (arts. 10 a 15) del trabajador autónomo dependiente; el Título III (arts. 16 a 19) recoge la materia relacionada con los derechos colectivos; el Título IV (arts. 20 a 24) hace referencia a la protección social; y por último, el Título V (arts. 25 a 27) establece las medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo.