



UNIVERSIDAD DE GRANADA

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS
Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Tesis doctoral con mención internacional

PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO
Análisis jurídico-crítico y propuestas de mejora

PROMOTION OF SELF-EMPLOYMENT
Legal and critical analysis, and suggestions for improvement

LORENZO PALOMO RUIZ

Dirección: Dra. SOFÍA OLARTE ENCABO

Abril 2017

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Lorenzo Palomo Ruiz
ISBN: 978-84-9163-528-4
URI: <http://hdl.handle.net/10481/48325>

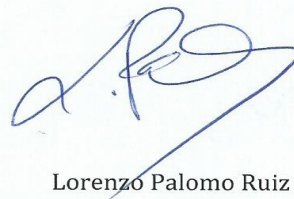
El doctorando **LORENZO PALOMO RUIZ** y la directora de la tesis **SOFÍA OLARTE ENCABO**

Garantizamos, al firmar esta tesis doctoral, que el trabajo ha sido realizado por el doctorando bajo la dirección de la directora de la tesis y hasta donde nuestro conocimiento alcanza, en la realización del trabajo, se han respetado los derechos de otros autores a ser citados, cuando se han utilizado sus resultados o publicaciones.

GRANADA, 21 de marzo de 2017

Directora de la Tesis

Doctorando



Firma Sofía Olarte Encabo

Firma Lorenzo Palomo Ruiz

INDICE

	Página
RESUMEN	15
<i>Abstract</i>	17
INTRODUCCIÓN	19
PARTE I. CONFIGURACIÓN JURÍDICA GENERAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO	
CAPÍTULO I. EL TRABAJO AUTÓNOMO: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL, ACOTACIÓN TEMPORAL Y DEL OBJETO DE ESTUDIO, Y RELACIÓN CON EL TRABAJO NO DECLARADO.....	
	29
1. Consideraciones generales. La dificultad de acotar el objeto de estudio.....	29
2. Precisión conceptual en torno a los términos «promoción» y «fomento».....	31
3. Delimitación conceptual del trabajo autónomo y las realidades productivas afines.....	33
3.1. La problemática conceptual en torno al trabajo autónomo.....	33
3.2. El concepto de actividad económica, empresa y emprendedor.....	37
3.2.1. Actividad económica/actividad empresarial.....	37
3.2.2. El concepto de empresario y empresa.....	38
3.2.3. El concepto de emprendimiento.....	40
3.3. El empresario persona física y la afiliación al RETA.....	43
3.4. El trabajador autónomo y la LETA: definición y figuras asimiladas.....	44
3.5. Tipos de trabajadores autónomos: Trabajador Autónomo con Empleados (TRACE) y sin Empleados (TRASE).....	47
3.6. Trabajo independiente, trabajo por cuenta propia y trabajo no asalariado.....	48
3.7. Ocupación, trabajo y empleo.....	50
3.8. El trabajo Autónomo Económicamente Dependiente (TRADE).....	51
3.9. El autoempleo.....	56
4. Acotación temporal y del objeto de estudio.....	60
5. Transiciones desde el trabajo autónomo: el negocio autónomo y el trabajo no declarado.....	62
5.1. Estabilidad y transiciones desde el trabajo autónomo.....	62
5.2. El tránsito bidireccional entre el trabajo autónomo y el trabajo no declarado.....	63
5.2.1. La trayectoria ocupacional posindustrial.....	63
5.2.2. Aproximación al trabajo no declarado (TND).....	65
5.2.3. Prevención y combate del TND y la economía sumergida.....	67
5.2.4. A modo de ejemplo: el caso de Argentina.....	70
5.3. Conclusiones.....	77
CAPÍTULO II. PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO: ENCUADRAMIENTO GENERAL EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO.....	
	81
1. El fundamento jurídico-político de las políticas de promoción.....	82
1.1. Técnicas de intervención estatal en la economía.....	82
1.2. Límites de las técnicas de intervención pública en la economía.....	87
2. El encuadre del trabajo autónomo en las políticas de empleo.....	90
2.1. Las políticas de fomento del empleo.....	91
2.2. Subjetivación de las políticas de empleo.....	95
2.3. Territorialización de las políticas de empleo.....	104

2.3.1. Tendencias en la organización de las políticas de empleo.....	104
2.3.2. Distribución competencial en las políticas de empleo.....	105
2.3.3. Modelos de gestión de las políticas de empleo.....	107
2.3.4. Estructura administrativa de las políticas de empleo.....	108
2.3.5. Técnicas de intervención de las Comunidades autónomas.....	110
2.3.6. Las políticas de promoción del trabajo autónomo a nivel autonómico.....	112
2.3.7. El papel del ámbito local en las políticas de empleo.....	115
3. El trabajo autónomo como objetivo de la política de empleo.....	119

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL, COMUNITARIO Y ESTATAL DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO..... 121

1. Marco jurídico internacional	121
2. Marco jurídico comunitario.....	127
2.1. La política comunitaria de empleo.....	127
2.2. La promoción del trabajo autónomo en las políticas comunitarias de empleo.....	131
3. Marco jurídico constitucional: la Constitución española de 1978.....	133
3.1. El derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio: artículo 35.1 CE...	134
3.2. Las políticas de pleno empleo: artículo 40.1.....	137
3.3. La libertad de empresa: artículo 38.....	146
4. El marco jurídico estatal.....	154
4.1. Ley de Empleo (RDL 3/2015, TRLE).....	154
4.2. Ley 20/2007 (Estatuto del Trabajo Autónomo).....	164
4.3. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.	173
4.4. Ley 11/2013 (Apoyo al emprendedor y estímulo al crecimiento y creación de empleo.).....	178
4.5. Ley 14/2013 (Apoyo a los emprendedores y su internacionalización).....	181
4.6. Ley 25/2015 (2ª oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.).....	186
4.7. Ley 31/2015 (Medidas de autoempleo y fomento y promoción del trabajo autónomo.).....	188
4.8. Participación de los agentes sociales en la promoción del trabajo autónomo.....	191

CAPÍTULO IV. MARCO JURÍDICO AUTONÓMICO DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO AJUTÓNOMO: LOS MODELOS DE ANDALUCÍA, CATALUÑA Y MADRID 199

1. Consideraciones preliminares.....	199
2. Marco jurídico de la política de promoción del trabajo autónomo en la C. A. de Andalucía.....	200
2.1. El Estatuto de Autonomía la Comunidad Autónoma de Andalucía (LO 2/2007)....	200
2.2. R.D. 1056/1984 (Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma).....	202
2.3. Los Acuerdos de Concertación Social.....	204
2.4. El Decreto 175/2006 (Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía.).....	212
2.5. La Ley 15/2011 (Ley de Promoción del Trabajo Autónomo)	214
2.6. El DL 8/2013 (Medidas de creación de empleo y fomento del emprendimiento....	216

2.7. El Pacto para la promoción del trabajo autónomo en Andalucía (2013).....	218
2.8. El Plan de Actuación del Trabajo Autónomo-horizonte 2020.....	220
2.9. Conclusiones y valoración.....	225
3. Marco jurídico de la política de promoción del trabajo autónomo en la C. A. de Cataluña.....	227
3.1. El Estatuto de Autonomía de la C. A. de Cataluña (L.O. 6/2006).....	227
3.2. Real Decreto 1576/1991 (Traspaso de funciones en materia de apoyo a la creación de empleo)	228
3.3. La Ley 13/2015(Ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña.).....	228
3.4. El Decreto 18/2010 (Aplicación en Cataluña del Estatuto del trabajo autónomo....	229
3.5. Participación social.....	230
3.6. Conclusiones y valoración.....	232
4. Marco jurídico de la política de promoción del trabajo autónomo en la C.A.de Madrid	234
4.1. El Estatuto de Autonomía de la C. Autónoma de Madrid (LO.3/1983).....	234
4.2. Decreto 59/1996 (creación del Consejo de Madrid para el Desarrollo, el Empleo y la Formación).....	235
4.3. Decreto 98/2011 (estructura orgánica de la Consejería de Educación y Empleo).	236
4.4. Acuerdo de 8 de marzo de 2016 (Creación de la Mesa del Autónomo y la Economía Social de la C.A. de Madrid).....	236
4.5. Conclusiones y valoración.....	238

PARTE II. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS «ESPECÍFICAS» DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO

CAPÍTULO V. PROMOCIÓN ESPECÍFICA DEL TRABAJO AUTÓNOMO A NIVEL ESTATAL: MEDIDAS DE FOMENTO Y DE ADAPTACIÓN NORMATIVA.....	239
1. Subvenciones: el programa de establecimiento como trabajador autónomo.....	239
1.1. Componentes del programa.....	240
1.2. Características del programa.....	242
1.3. Conclusiones sobre el programa de establecimiento como trabajador autónomo..	245
2. Incentivos en el ámbito de la Seguridad Social.....	249
2.1. Minoraciones en cuotas de cotización al RETA.	250
2.1.1. Reducciones y bonificaciones en cotización a nuevos autónomos.....	250
2.1.2. Bonificaciones en cotización al RETA para familiares colaboradores de autónomo.....	256
2.1.3. Bonificación de cuotas RETA por capitalización de la prestación por desempleo.....	259
2.1.4. Reducción en cuotas RETA para familiares del titular de la explotación agraria.....	260
2.1.5. Bonificaciones en cuotas RETA a discapacitados y víctimas de violencia de género o terrorismo.....	262
2.1.6. Reducción en cuotas RETA para nuevos autónomos en pluriactividad.....	267
2.1.7. Bonificación en cuotas RETA para facilitar la conciliación de la vida profesional y familiar.....	270

2.1.8. Bonificación en cuotas RETA para autónomos sustituidos por circunstancias relacionadas con el aumento de tamaño de la unidad familiar	273
2.1.9. Suspensión de la obligación de cotizar en el RETA para víctimas de violencia de género.....	274
2.1.10. Bonificación en cuotas al RETA para autónomos residentes en Ceuta y Melilla.....	275
2.1.11. Exoneración del pago de cuotas RETA a mayores de 65 años.....	276
2.2. Prestación por cese involuntario de actividad como trabajador autónomo.....	278
2.3. Pago único de prestaciones contributivas por desempleo o cese de actividad de trabajadores autónomos.....	284
2.3.1. Capitalización de la prestación por desempleo para fomentar el trabajo autónomo.....	284
2.3.2. Capitalización de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos.....	292
2.4. Compatibilidad del alta en el RETA con la percepción de la prestación por desempleo.....	296
2.5. Conclusiones generales sobre los incentivos al trabajo autónomo en el ámbito del Sistema de la Seguridad Social.....	299
3. Incentivos fiscales.....	303
3.1. La exención de tributar por el pago único de la prestación por desempleo.....	303
3.2. Reducción en rendimiento neto positivo del IRPF por inicio de actividad económica.....	304
3.3. Conclusiones sobre los incentivos fiscales.....	305
4. Cambios normativos para generar un entorno favorable al trabajo autónomo	306
4.1. Inclusión de los autónomos en el sistema de formación profesional.....	307
4.2. Contratación de servicios con autónomos discapacitados como alternativa a la cuota de reserva de plazas para contratación laboral de personas discapacitadas.	311
4.3. Privilegios concursales para los créditos procedentes del trabajo personal de autónomos.....	312
4.4. Limitación de responsabilidad: el Emprendedor de Responsabilidad Limitada.....	314
4.5. Conclusiones y valoración de las medidas de cambio normativo.....	316

CAPÍTULO VI. PROMOCIÓN ESPECÍFICA DEL TRABAJO AUTÓNOMO A NIVEL AUTONÓMICO: LOS MODELOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, CATALUÑA Y MADRID..... 319

1. El encuadramiento de las Políticas Autonómicas de Empleo el Sistema Nacional de Empleo.....	319
2. Promoción del trabajo autónomo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.....	324
2.1. Programa de fomento y consolidación del trabajo autónomo (2016).....	324
2.1.1. Los antecedentes del programa de fomento y consolidación del trabajo Autónomo.....	325
2.1.2. Línea 1: Fomento del trabajo autónomo.....	327
2.1.3. Línea 2: Promoción del trabajo autónomo.....	330
2.2. Medidas con vigencia transitoria adoptadas durante la crisis.....	332
2.2.1. Deducción fiscal para el fomento del autoempleo: una medida con vigencia transitoria.....	332

2.2.2. Línea de crédito para el apoyo y fomento del empleo autónomo.....	332
2.3. El programa de apoyo a la creación, consolidación y mejora de la competitividad de las empresas de trabajo autónomo (2017).....	334
2.4. Valoración de la promoción del trabajo autónomo en la Comunidad de Andalucía	345
3. Promoción del trabajo autónomo en la Comunidad Autónoma de Cataluña.....	348
3.1. Ayudas a la promoción del empleo autónomo.....	348
3.2. Ayudas a la contratación y autoempleo de perceptores de Renta Mínima de Inserción.....	350
3.3. Participación en el programa Consolida't.....	352
3.4. Ayudas para la financiación empresarial de proyectos autónomos (Garantía de financiación).....	354
3.5. Subvenciones del programa de garantía juvenil para jóvenes autónomos.....	356
3.6. Valoración de la promoción del trabajo autónomo en la C. A. de Cataluña.....	359
4. Promoción del trabajo autónomo en la Comunidad Autónoma de Madrid.....	361
4.1. Ayudas para la constitución por cuenta propia.....	361
4.2. Ayudas para la ampliación de la tarifa plana de cotización al RETA a 18 meses.....	366
4.3. Subvenciones al autoempleo en la Sierra Norte de Madrid.....	367
4.4. Deducción autónoma en IRPF para fomento del autoempleo.....	372
5. Conclusiones.....	373
5.1. Las diferentes concepciones sobre el trabajo autónomo y su promoción.....	373
5.2. Las diferencias entre políticas de fomento autonómicas y las medidas estatales de promoción del trabajo autónomo.....	377

**PARTE III. PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL:
SISTEMATIZACIÓN DE LAS MEDIDAS QUE NO EXCLUYEN AL TRABAJO AUTÓNOMO**

CAPÍTULO VII. MEDIDAS ESTATALES DE PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL QUE NO EXCLUYEN AL TRABAJO AUTÓNOMO..... 381

1. Medidas genéricas para pymes: subvenciones del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).....	381
1.1. Subvención PIPE (Plan de Iniciación a la Promoción Exterior).....	383
1.2. Subvención para la exportación: Programa ICEX NEXT.....	387
1.3. Subvención del Programa ICEX CONSOLIDA (Convocatoria 2014).....	388
1.4. Subvención del Programa ICEX CONSOLIDA2 (Convocatoria 2015).....	392
1.5. Subvenciones de apoyo al acceso a licitaciones internacionales (Convocat. 2015).	396
1.6. Valoración crítica de las subvenciones proporcionadas por el ICEX.....	399
2. Incentivos laborales para empleadores.....	401
2.1. Incentivos al contrato de apoyo a emprendedores.....	401
2.2. Incentivos a los contratos acogidos al programa de fomento del empleo.....	405
2.3. Incentivos a los contratos de interinidad.....	410
2.3.1. Interinidad por circunstancias relacionadas con el aumento de tamaño de la unidad familiar.....	410
2.3.2. Interinidad por cuidado de hijo o familiar.....	411
2.3.3. Interinidad por incapacidad temporal de discapacitado.....	412
2.3.4. Interinidad para sustitución de víctima de violencia de género.....	412
2.4. Incentivos a la transformación en indefinido, de contrato de relevo, sustitución	413

o prácticas.....	417
3. Medidas fiscales.....	417
3.1. Exención de la obligación de aportar garantías al solicitar el pago diferido de cuotas.....	417
3.2. Medidas en el IRPF.....	418
3.2.1. Reducción del rendimiento neto positivo por inicio de actividad económica	418
3.3. Medidas en el IVA.....	420
3.3.1. Efecto adelantado.....	420
3.3.2. Medidas flexibilizadoras para recuperación del IVA de créditos incobrables	423
3.3.3. Régimen especial del criterio de caja.....	425
4. El apoyo financiero a la actividad empresarial.....	428
4.1. Líneas de crédito del ICO.....	431
4.2. Líneas de crédito de la Empresa Nacional de Innovación Entidad Financiera (ENISA).....	431
5. Medidas de adaptación y flexibilización normativa e institucional para propiciar un entorno «favorable» a los negocios.....	432
5.1. Medidas flexibilizadoras.....	432
5.1.1. El Libro de Visitas electrónico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.....	432
5.1.2. Apoderamientos electrónicos.....	432
5.1.3. Agrupación de anotaciones en el libro diario.....	433
5.1.4. Sustitución de cargas administrativas.....	433
5.1.5. Reducción de cargas estadísticas.....	433
5.2. Flexibilización de instituciones laborales.....	434
5.2.1. Asunción personal de la actividad preventiva por el empresario.....	434
5.2.2. El despido, suspensión del contrato o reducción de jornada, por motivos económicos, técnicos, organizativos o de producción, y otras medidas flexibilizadoras de la relación laboral.....	436
5.3. Facilitación del acceso a la contratación con las administraciones públicas.....	438
5.3.1. Uniones de empresarios.....	438
5.3.2. Elevación de umbrales para la exigencia de clasificación.....	439
5.3.3. Garantías para la contratación pública.....	439
5.3.4. Prohibición de otorgar ventajas por el hecho de haber contratado antes con cualquier administración.....	440
5.3.5. Reducción del plazo para devolución o cancelación de las garantías.....	440
5.3.6. Reducción del tiempo de demora en el pago para optar a la resolución contractual.....	441
5.4. Facilitación del acceso a la financiación.....	442
5.4.1. Rescate de planes de pensiones.....	442
5.4.2. Aumento del capital social mínimo de las Sociedades de Garantía Recíproca	443
5.5. Promoción de la cultura y el espíritu emprendedor.....	444
5.5.1. Medidas educativas.....	444
5.5.2. Miniempresas o empresas educativas.....	445
5.6. Medidas concursales.....	446
5.6.1. Acuerdos de refinanciación y acuerdo extrajudicial de pagos.....	446
5.6.2. Exoneración de deudas (segunda oportunidad).....	448
5.7. Facilitación de la inmigración de interés económico.....	451

5.7.1. Inversores extranjeros.....	452
5.7.2. Emprendedores.....	454
5.7.3. Profesionales altamente cualificados.....	455
5.7.4. Profesorado y personal investigador.....	455
5.7.5. Traslado intraempresarial.....	456
5.7.6. Facilitación de la inmigración económica mediante Convenios internacionales.....	456
5.7.7. La coordinación de los Sistemas Estatales de la Seguridad Social y la movilidad intracomunitaria de los trabajadores autónomos.....	457
6. Medidas de Prestación de Servicio Público	458
6.1. Los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE).....	459
6.2. Fomento de la participación de empresas en proyectos internacionales.....	460
6.3. Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española.....	461
6.4. Apoyo comercial a la internacionalización: instrumentos y organismos.....	462
6.5. Apoyo financiero a la internacionalización.....	463
7. Valoración general de las medidas de promoción estatal de la actividad empresarial..	464

CAPÍTULO VIII. MEDIDAS AUTONÓMICAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL QUE NO EXCLUYEN AL TRABAJO AUTÓNOMO: LOS MODELOS DE ANDALUCÍA, CATALUÑA Y MADRID..... 467

1. Los viveros de empresas: una medida generalizada a nivel autonómico y local para la promoción del emprendimiento.....	467
2. Promoción de la actividad empresarial en la Comunidad Autónoma de Andalucía: medidas que no excluyen al trabajo autónomo.....	471
2.1. La Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA).....	471
2.2. Incentivos.....	472
2.2.1. Programa innoactiva 6000.....	474
2.2.2. Subvenciones de apoyo a la internacionalización.....	476
2.3. Financiación reembolsable.....	480
2.3.1. Fondo de avales y garantías a las pequeñas empresas.....	480
2.3.2. Fondo para la internacionalización de la empresa andaluza: Plan Extenda...	482
2.3.3. Fondo de apoyo a las empresas turísticas y comerciales.....	485
2.4. Plan de activación del comercio ambulante.....	488
2.5. Servicios de apoyo: la Fundación Pública «Andalucía Emprende».....	490
2.5.1. Servicios que presta la Fundación Pública «Andalucía Emprende».....	490
2.5.2. Programas de la Fundación Pública Andalucía Emprende.....	495
3. Promoción de la actividad empresarial en la Comunidad Autónoma de Cataluña: medidas que no excluyen al trabajo autónomo.....	501
3.1. Incentivos.....	501
3.1.1. La Agencia de apoyo a la empresa catalana (ACCIÓN).....	501
3.1.2. Ayudas a la innovación de la PYME (Innoempresa 2007-2013).....	501
3.1.3. Ayudas a la innovación (Proyecto WIDER).....	506
3.1.4. Subvenciones del programa expansión-t.....	508
3.1.5. Subvenciones para núcleos de innovación tecnológica.....	510
3.1.6. Programa cupones de internacionalización.....	516
3.1.7. Programa de cupones de innovación.....	518

3.1.8. Subvenciones que excluyen al empresario autónomo: Programas Empresa Exporta, Iniciación a la Exportación y Plan Sprint Start Up Cataluña.....	519
3.2. Financiación.....	521
3.2.1. Préstamos del Instituto Catalán de Finanzas (ICF) para pymes del sector primario.....	521
3.2.2. Préstamos ICF para reactivación industrial.....	521
3.2.3. Préstamo ICF industria con bonificación de intereses.....	523
3.2.4. Agrocrédit ICF.....	524
3.2.5. Préstamos ICF Cultura.....	525
3.2.6. Línea de microcréditos.....	526
3.2.7. Avaless ICF.....	526
3.2.8. Ayudas para la financiación empresarial de proyectos de autónomos.....	527
3.2.9. Ayudas al crecimiento empresarial: el préstamo i+i.....	528
3.3. Servicios de apoyo a emprendedores de la C. A. de Cataluña.....	530
3.3.1. Ayudas a la gestión y estrategia empresarial: diagnóstico y acompañamiento financiero.....	530
3.3.2. La «Xarxa emprén» (Red de emprendimiento) y los viveros de empresas.....	531
4. Promoción de la actividad empresarial en la Comunidad Autónoma de Madrid: medidas que no excluyen al trabajo autónomo.....	534
4.1. Incentivos.....	534
4.1.1. Subvenciones para la contratación de jóvenes incluidos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil	534
4.1.2. Programa de incentivos para la contratación indefinida de personas desempleadas.....	537
4.1.3. Ayudas a proyectos de inversión para la modernización e innovación de las pymes comerciales.....	539
4.1.4. Programa cheque innovación.....	540
4.2. Financiación.....	542
4.2.1. Avalmadrid emprendedores.....	542
4.2.2. Otras líneas de financiación disponibles en Avalmadrid.....	543
4.2.3. Microcréditos para emprendedores: el microcrédito social.....	549
4.3. Prestación directa de servicios a emprendedores de la C. A. de Madrid.....	549
4.3.1. El Centro de emprendedores de la C.A.Madrid.....	549
4.3.2. Los viveros de empresas: el ESA-BIC de la C.A. Madrid.....	550
4.3.3. Programa de aceleración de proyectos emprendedores.....	552
4.3.4. Plan de locales del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA).....	553
4.3.5. Red de intercambios de recursos entre emprendedores, empresas e inversores: el programa «impulsa a un emprendedor».....	554
CAPÍTULO IX. ANÁLISIS GLOBAL DE LOS RESULTADOS.....	557
1. El momento de adopción de las medidas (antes o durante la crisis).....	558
2. El potencial de impacto de las medidas.....	559
3. El carácter monofásico o multifásico de las medidas.....	560
4. El carácter transitorio o indefinido de la validez de las medidas.....	561
5. Orientación de las medidas con respecto a la tendencia deslaborizadora.....	562

INDICE

6. Medidas específicas de las Comunidades Autónomas.....	564
7. El reflejo de las diferentes orientaciones jurídico-políticas en las medidas autonómicas de promoción del trabajo autónomo.....	568
CONCLUSIONES FINALES Y PROPUESTAS DE MEJORA.....	571
<i>Final conclusions and suggestions for improvement.....</i>	<i>601</i>
BIBLIOGRAFIA.....	627

RESUMEN

La presente tesis doctoral se abordó como consecuencia de la intensa actividad legislativa que se desarrolló durante la crisis, dando lugar a una amplia diversidad de medidas dirigidas a promocionar el trabajo autónomo, dispersas en una multitud de disposiciones legales, lo que hacía necesaria una labor de sistematización y análisis de esa compleja realidad.

A esa dificultad inicialmente constatada, se añadió otra, derivada de la heterogeneidad de las realidades productivas del trabajo autónomo, así como las afines que se detectó a la hora de abordar la literatura legal y doctrinal, lo que hacía necesaria la realización de una labor de clarificación y clasificación conceptual, antes de entrar en profundidad en la materia objeto de estudio inicialmente planteada.

Tras la clarificación y clasificación conceptual, la acotación del objeto de estudio, y la exposición del marco jurídico de la promoción del trabajo autónomo, se procede a la sistematización y análisis en profundidad de las medidas específicas de promoción del trabajo autónomo, tanto a nivel estatal, como las adoptadas a nivel autonómico, que debido a la imposibilidad material en un trabajo de estas características de abordar todas la Comunidades Autónomas, se han seleccionado las tres Comunidades que se han considerado más representativas, por ser las que cuentan con mayor número de autónomos, y además estaban gobernadas por orientaciones políticas diferentes entre sí, lo que podía aportar más posibilidades de investigación (Andalucía, Cataluña y Madrid).

Para obtener un panorama completo de las medidas, también se incluyen en la sistematización las medidas estatales y autonómicas de las Comunidades seleccionadas, que dirigidas a la actividad empresarial en general, no excluyen al trabajo autónomo.

Con el análisis jurídico-crítico se busca respuesta a las siguientes cuestiones: 1. Si la intensa actividad legislativa desplegada durante la crisis para promocionar el trabajo autónomo consiste en un cambio de orientación de los poderes públicos para ofrecer una salida temporal a la situación de elevado desempleo, a la espera de la recuperación del empleo asalariado con el cambio de ciclo económico, o bien se trata de la intensificación de un cambio de tendencia que ya se había iniciado con anterioridad con la pretensión de convertir el trabajo autónomo en una alternativa estable al trabajo asalariado, como consecuencia de la endemización del desempleo en la Unión Europea, derivado de los procesos de externalización y deslocalización. 2. En segundo lugar, se cuestiona sobre la

efectividad de las medidas adoptadas en relación con las necesidades de los colectivos, en base a la creación de empleo estable. 3. Una tercera cuestión que se aborda se refiere a la posible relación entre las medidas adoptadas para la promoción del trabajo autónomo y la tendencia deslaborizadora que está implantando un nuevo paradigma de producción externalizador en el que el trabajo autónomo adquiere especial relevancia. Se trata de ver si con estas medidas se favorece deliberadamente o no la implantación de este paradigma. 4. También se indaga sobre la relación de las medidas autonómicas con las estatales, para ver si las complementan, las suplementan, si introducen innovaciones, o si aportan algo a las estatales. 5. Finalmente, aprovechando la diferente orientación política existente en las tres Comunidades Autónomas analizadas, se indaga sobre la posible existencia de diferentes orientaciones jurídico-políticas en la promoción del trabajo autónomo.

Se concluye que estamos ante el desarrollo de un nuevo paradigma productivo en el que el trabajo autónomo pasa a ser una alternativa permanente, y no un refugio durante la crisis, junto con el trabajo por cuenta ajena. Como consecuencia de los procesos de deslaborización que huyen del Derecho del Trabajo, de los procesos de externalización y de deslocalización, y del surgimiento de nuevas actividades altamente productivas posibilitadas por el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, el trabajo autónomo tiende a situarse en pie de igualdad con el trabajo por cuenta ajena, dejando la zona de marginalidad que tradicionalmente ha venido ocupando.

Los poderes públicos, como consecuencia de los altos niveles de desempleo endemizados a nivel de la Unión Europea, ya habían iniciado el cambio de tendencia con anterioridad al estallido de la crisis, con la pretensión de generar oportunidades de ocupación estable alternativa al trabajo por cuenta ajena, pero con esta promoción del trabajo autónomo, también se está favoreciendo, de forma generalmente no deliberada, el tránsito o trasvase desde el trabajo asalariado hacia el autónomo.

En cuanto a la relación entre las medidas autonómicas y las estatales, se han encontrado casos de Comunidades que generan medidas que suplementan a las estatales, otras generan medidas complementarias e innovadoras, y en otros casos, simplemente las sustituyen, en la medida de lo posible por otras propias. En esto influye la orientación jurídico-política subyacente.

PROMOTION OF SELF-EMPLOYMENT

Legal and critical analysis, and suggestions for improvement

ABSTRACT OF THE THESIS

This dissertation was raised as a result of the intense legislative activity that occurred during the crisis, giving rise to a wide range of measures aimed at promoting self-employment, dispersed in a multitude of legal provisions, making it necessary to a work of systematization and analysis of this complex reality.

That initially noted difficulty, added another, derived from the heterogeneity of the productive realities of self-employment, as well as the related detected in dealing with legal literature and doctrinal, making necessary the realization of a work of clarification and conceptual classification, before going into depth on the matter initially raised under study.

After clarification and conceptual classification, the dimension of the object of study, and the exposure of the legal framework for the promotion of self-employment, will proceed to the systematization and analysis in depth of the specific measures for the promotion of self-employment, both at the State level, such as those adopted at the regional level, due to the material impossibility in a work of this nature deal with all the autonomous communities We have selected three communities that have been considered most representative, being which have greater number of freelancers, and were also driven by different political orientations, which could provide more possibilities for research (Andalusia, Catalonia and Madrid).

To obtain a full picture of the measures, also regional and State measures of the selected communities, aimed at business are included in the systematization in general, self-employment is not excluded.

Legal and critical analysis seeks to answer the following questions: 1. If the intense legislative activity during the crisis to promote self-employment consists in a change of orientation of the public authorities to provide a temporary solution to high unemployment, waiting for the recovery of employment wage with the change of economic cycle , either it's the intensification of a change of trend that had begun earlier

with the intention of converting the handicraft articles self-contained in a stable alternative to wage labour, as a result of the endemization of unemployment in the European Union, derived from outsourcing and offshoring processes. 2. Secondly, he wonders about the effectiveness of the measures taken in relation to the needs of the groups, on the basis of the creation of stable employment. 3. a third issue that is addressed refers to the possible relationship between the measures taken for the promotion of the work self-employed and the trend deslaboralizadora that is implementing a new paradigm of production externalizador in which self-employment acquires special relevance. It is to see if these measures favors deliberately or not the implementation of this paradigm. 4. also it delves on the relationship of regional measures with the State, to see if they supplement, complement them, if they introduce innovations, or if they add something to the State. 5. Finally, taking advantage of the different political orientation in three regions analyzed, is it inquires about the possible existence of different legal guidelines on the promotion of the autonomous handicraft articles.

It is concluded that we we have the development of a new production paradigm in which self-employment becomes a permanent alternative, and not a refuge during the crisis, along with the work for hire or reward. As result of delabourization processes fleeing of the labour law, the process of outsourcing and offshoring, and the emergence of new highly productive activities made possible by the development of information and communication technologies, self-employment tends to stand on equal footing with work self-employed, leaving the area of marginality that traditionally has been dealing.

Public authorities, as a result of high levels of unemployment endemizados at the level of the European Union, had begun the shift prior to the outbreak of the crisis, with the aim of generating opportunities for alternative work stable occupation self-employed, but with this promotion of self-employment, also is it is favoring, usually not deliberately transit or transfer from salaried to autonomous work.

Regarding the relationship between the State and the autonomous measures, found cases of communities that generate measures that supplement to the State, others generate additional and innovative measures, and in other cases, podge replaced them, to the extent possible by others. This affects the underlying legal and political orientation.

INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio de la tesis doctoral que se presenta es la promoción pública del trabajo autónomo en España, en concreto, las medidas de promoción del trabajo autónomo adoptadas a nivel Estatal y en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid.

Los objetivos que se han planteado con este trabajo son los siguientes: 1º. Realizar una labor de clarificación conceptual referida al trabajo autónomo y las realidades productivas afines, que facilite la comunicación interdisciplinar y la correcta interpretación de los textos legales y doctrinales. 2º. Reunir y sistematizar todas las medidas de promoción del trabajo autónomo a nivel estatal y de las tres Comunidades Autónomas seleccionadas, adoptadas hasta final del año 2016. 3º. Analizar en profundidad todas y cada una de las medidas de fomento del trabajo autónomo, y ver su nivel de aceptación. 4º. Sacar conclusiones sobre la eficiencia de tanta medida de fomento articulada por un universo caótico de normas coyunturales. A través del análisis, observación, seguimiento y contrastado, se pretende determinar si están dando resultados, cuáles de ellas están dando mejores resultados, y si son siempre las mismas medidas de estímulo, o se observan cambios en su evolución. 5º. Realizar un seguimiento de las novedades legislativas que se vayan produciendo, al objeto de contar con una sistematización actualizada a la fecha de depósito de la tesis.

Estos objetivos inmediatos, son instrumentales en orden a responder a varias cuestiones de vital importancia, de cuya respuesta dependerá nuestra tesis final.

La presente tesis doctoral tiene como objetivo responder a una serie de cuestiones claves para definir el modelo normativo de las Políticas Públicas de Promoción del Trabajo Autónomo.

Las cuestiones que se abordan en el trabajo de investigación son las siguientes:

1.- En primer lugar, nos cuestionamos sobre la intensa actividad legislativa desplegada durante la crisis para promocionar el trabajo autónomo: ¿consiste en una nueva orientación de los poderes públicos hacia el trabajo autónomo, al que atribuyen un papel importante como factor contribuyente a la salida de la crisis, y por tanto lo promocionan para que sirva de refugio a la espera de la recuperación del empleo asalariado con el cambio de ciclo económico? (Tesis del refugio temporal).

Según esta hipótesis explicativa, se pretende facilitar una solución para que los trabajadores desempleados puedan obtener ingresos para subsistir mientras se produce la recuperación de empleo asalariado con el cambio de ciclo económico. De este modo, los poderes públicos pretenden paliar los efectos de la prolongada y aguda crisis económica, reduciendo las cifras de desempleo durante ese periodo. Sería, en este caso, como una solución transitoria, en la que se recurre a un refugio provisional en el trabajo autónomo, ya que no se considera una alternativa válida al trabajo asalariado.

De hecho, el trabajo autónomo ha sido tradicionalmente considerado como parte de la iniciativa económica privada, y una actividad marginal, escasamente productiva, realizada por unidades económicas pequeñas, y generalmente en condiciones precarias por la irregularidad de los ingresos, la escasa protección social y la ausencia de derechos laborales. Por ello, la atención que se le ha prestado por parte de los poderes públicos ha sido escasa o prácticamente nula, limitándose a tolerarlo, permitirlo, o «laissez faire». No obstante, se observa desde la década de los noventa, un cambio en la orientación de los poderes públicos hacia esta modalidad de trabajo, de modo que está recibiendo una creciente atención en los últimos años, lo que abre una segunda hipótesis explicativa.

Durante el periodo de la crisis iniciada en 2007, se ha producido una intensa actividad legislativa que ha dado lugar a una gran cantidad de medidas favorables al trabajo autónomo, al que se le ha atribuido un relevante papel estratégico como factor contribuyente a la reducción del alarmante nivel de desempleo alcanzado como consecuencia de la crisis.

Pero más allá del dato cuantitativo, cabe plantearse si realmente se trata de un cambio de orientación provocado por la crisis, o de la mera intensificación de un cambio más profundo que ya se había iniciado con anterioridad, y que más que un refugio temporal pretende la generación de una alternativa real y estable al trabajo asalariado, y hacer del

trabajo autónomo el nuevo paradigma productivo junto al trabajo asalariado en pie de igualdad.

Se trata de analizar si las medidas adoptadas durante la crisis, realmente constituyen un cambio cualitativo de orientación, o si en realidad se trata de la intensificación meramente cuantitativa y coyuntural de una política preexistente, como parte de la solución al problema del elevado y endémico nivel de desempleo que se viene experimentando en Europa a partir de la crisis del petróleo de 1973.

Estos niveles de desempleo vendrían generados por la confluencia de varios factores: por un lado, la globalización económica, favorecida por la apertura comercial, y por otro, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, lo que impone un alto nivel de competitividad, lo que obliga a las empresas a mejorar su eficiencia para poder competir.

Entre los mecanismos para mejorar la eficiencia, se encuentra la reducción de costes, y entre estos, se recurre a la rebaja del coste laboral. Con estos objetivos se acomete la segmentación del proceso productivo, subcontratando la ejecución de partes de ese proceso, la externalización de servicios, la robotización y la deslocalización. En todos estos casos, lo que consiguen las empresas es reducir sus costes laborales, pero desde el punto de vista del empleo, esta estrategia se traduce en pérdida o destrucción de puestos de trabajo y en precarización de los que se mantienen.

De otro lado, la segmentación del proceso productivo tiene como consecuencia la atomización del tejido empresarial, lo que rompe el modelo tradicional de la gran empresa que congrega una enorme cantidad de trabajadores en una misma ubicación, que facilitaba la interacción entre ellos y su organización sindical. Con la atomización empresarial, la ubicación de los trabajadores se dispersa, y esa interacción se dificulta, disminuyendo la cohesión y consecuentemente la efectividad sindical.

Junto con la segmentación del proceso productivo, hay otro factor que influye poderosamente sobre la disminución del poder de negociación sindical, así como sobre el poder regulador del Estado. Este factor es la amenaza de deslocalización. Las empresas, en la búsqueda de reducción de costes laborales, han venido recurriendo a ubicar sus centros de producción en lugares donde la mano de obra les resulta considerablemente más barata, entre otros motivos, porque la mano de obra carece de derechos y de protección. La facilidad de desplazamiento internacional de capitales y la posibilidad de deslocalizar la

producción ha conferido un gran poder de negociación a las empresas frente a los sindicatos y a los gobiernos. De hecho, con este proceso de deslocalización, se ha trasladado a países en vías de desarrollo, la práctica totalidad de los trabajos manufacturados o intensivos en mano de obra, lo que genera una fuerte destrucción de puestos de trabajo en los países de origen. Esta amenaza hace que los sindicatos, se vean obligados a ceder ante la disyuntiva entre trabajar asumiendo pérdidas de derechos o no trabajar, y los gobiernos, tampoco pueden presionar en exceso a las empresas para proteger los derechos de los trabajadores, pues de poco sirven muchos derechos si no hay trabajo debido a que la empresa decida deslocalizarse. Todo esto constituye una situación en la que resulta difícil mantener el tradicional equilibrio.

Junto con la deslocalización, otro factor que origina la pérdida de puestos de trabajo, es la robotización, que debido al vertiginoso desarrollo de la tecnología, paulatinamente avanza en la sustitución de mano de obra por robots cada vez más perfeccionados.

Ante esta situación de creciente pérdida de puestos de trabajo y el consecuente elevado nivel de desempleo, los poderes públicos, tienen que adoptar medidas para procurar el pleno empleo de la población. En esta línea se han venido buscando soluciones como la búsqueda y promoción de nuevas ocupaciones a través de los nuevos yacimientos de empleo, y la promoción del autoempleo a través de las sociedades cooperativas y laborales.

En esta coyuntura, los poderes públicos han vuelto la mirada hacia el trabajo autónomo, pues, a pesar de carecer de apoyo público en el pasado, y estar en una clara desventaja en relación con el trabajo asalariado, ya constituía una realidad relativamente importante para la economía. Además, con el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, ha surgido la posibilidad de realizar de forma autónoma nuevas actividades altamente productivas y rentables por lo que se ha considerado que el trabajo autónomo es una vía que puede contribuir al objetivo de proveer oportunidades de ocupación lucrativa a la población.

Podría ser que la intensificación legislativa producida durante la crisis iniciada en 2007, se trate de la intensificación originada por la agudización del nivel de desempleo, de un cambio de orientación que ya se había producido, como respuesta a la endemización del alto nivel de desempleo, que pretende, no un refugio temporal, sino la potenciación y

adecuación del trabajo autónomo como una modalidad de trabajo que constituya una forma válida de ocupación lucrativa, junto con el trabajo asalariado, ampliando las posibilidades de la población de acceder a una ocupación retribuida que le permita obtener el sustento, considerándolo, pues, como un refugio permanente.

Por tanto, y esta es nuestra hipótesis de partida, ante la aparente coyunturalidad de las políticas de fomento del trabajo autónomo, en realidad, estaríamos ante un cambio de modelo en el que el trabajo autónomo pasa a compartir el protagonismo con el empleo asalariado en el mercado de trabajo, dejando de ser el «pariente pobre» de las políticas de empleo.

2. En segundo lugar, pretendemos responder a otra cuestión: las medidas adoptadas para promocionar el trabajo autónomo, ¿responden a las necesidades del colectivo en lo referente a la creación de empleo estable?

Se da la circunstancia de que el trabajo autónomo es un tipo de actividad que requiere una serie de competencias específicas diferentes a las del trabajo asalariado. En este caso, además del dominio técnico de la actividad principal a realizar, es necesario disponer de competencias gerenciales, estratégicas y determinadas características personales, como iniciativa, aceptación del riesgo, tolerancia a la frustración, etc. Estos requerimientos hacen que la consolidación de un proyecto de trabajo autónomo en solitario al estilo tradicional sea extremadamente difícil, lo que nos lleva a pensar, salvo que se adopten estrategias adecuadas, una escasa tasa de éxito en estas iniciativas, especialmente las que proceden de un acceso forzado por las circunstancias. A través del análisis, observación y seguimiento de las medidas objeto de estudio en este trabajo, trataremos de encontrar respuesta a esta cuestión.

3. En tercer lugar, nos preguntamos: con la promoción del trabajo autónomo, ¿se está favoreciendo el proceso de deslaboralización que busca la reducción de costes laborales a través de la externalización?

Está constatado el fenómeno de la huída del Derecho del Trabajo para reducir los costes laborales, como consecuencia de la necesidad de aumentar la competitividad de las empresas, que, como hemos mencionado anteriormente, recurren a la deslocalización y la externalización. La deslocalización, cuando se lleva a cabo, genera desempleo, y cuando se considera como una opción, aunque no se lleve a la práctica, se convierte en una amenaza que deriva en la generación de precariedad en el empleo que se ha logrado mantener. Por

su parte, la externalización permite a las empresas eludir costes laborales recurriendo a la contratación de la realización de tareas no esenciales para su proceso productivo con otras empresas. Nada impide que esas empresas contratadas sean trabajadores autónomos, incluso sin empleados, con lo que frecuentemente, ante la amenaza de despido para externalizar su actividad, determinados trabajadores se ven forzados a establecerse como autónomos para mantener su puesto de trabajo. Esto es un fenómeno extendido que está generando un colectivo cada vez más numeroso de trabajadores que técnicamente son autónomos, o cuasiautónomos, como expondremos más adelante, pero que en realidad, sociológicamente están muy próximos al trabajo asalariado, pero sin derechos laborales. Esta tendencia a la externalización y subcontratación nos permite afirmar que estamos ante el surgimiento de un nuevo paradigma productivo, en el que se suprimen costes laborales sustituyendo el contrato laboral por el de prestación de servicios (civil).

4. En cuarto lugar, también nos preguntamos por la relación que existe entre las medidas autonómicas y las estatales para promocionar el trabajo autónomo. ¿existe coordinación, mimetizan, complementan, suplementan o sustituyen a las estatales?

Dado que el trabajo autónomo se promociona tanto desde las políticas de empleo, como desde las políticas económicas, y que en nuestro país se pueden adoptar tanto a nivel estatal como autonómico, cabe preguntarse por la eficiencia de este peculiar sistema de reparto de competencias, si existe coordinación real, y cómo es la actuación de las Comunidades Autónomas en relación con las medidas estatales.

5. Por último, la existencia de diferentes orientaciones políticas en las tres Comunidades Autónomas seleccionadas, al inicio de esta investigación, nos permite formular la sexta pregunta de investigación: ¿existen diferentes orientaciones jurídico-políticas en relación con el trabajo autónomo y la consiguiente adopción de las medidas?, o en lo sustancial existe plena identidad?

Este trabajo de investigación, se acomete en unas circunstancias oportunas, ya que la crisis económica iniciada en 2007 provocó unos niveles alarmantes de desempleo, desencadenando una intensa actividad legislativa tendente a favorecer el trabajo autónomo, lo que parece responder a un intento de paliar los altos niveles de desempleo a través de la vía del trabajo autónomo y de su potencial como generador de empleo, tanto por cuenta propia como asalariado.

La ingente cantidad de medidas, adoptadas de forma vertiginosa y distribuidas de forma caótica, hacía muy conveniente, incluso prácticamente necesaria la elaboración de una sistematización de todas ellas, integrarlas con las ya existentes, y valorar su efectividad, comparando políticas desde la Unión Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

Además, no existe a la fecha de hoy ninguna obra que contenga la sistematización y análisis crítico de la normativa referida a la promoción del trabajo autónomo.

En cuanto al marco teórico en el que se encuadra la promoción del trabajo autónomo, hemos creído oportuno dedicar la primera parte a la configuración jurídica general del trabajo autónomo, en los que tras su delimitación conceptual, se hace referencia a las políticas de empleo y el encuadre de la promoción del trabajo autónomo como parte de sus objetivos, las técnicas de intervención pública en la economía y sus límites, para pasar a continuación a examinar el marco normativo internacional, europeo, estatal y autonómico, relacionado con la promoción del trabajo autónomo.

A continuación, en la segunda parte, se aborda la sistematización de todas las medidas que inciden favorablemente en el trabajo autónomo, enfatizando el análisis jurídico-crítico en las medidas estatales y autonómicas específicas para promocionar el trabajo autónomo (capítulos 5 y 6), dedicando los capítulos 7 y 8 a las medidas de carácter genérico dedicadas a la promoción de la actividad empresarial que no excluyen al trabajo autónomo.

Finalmente, el capítulo 9 se dedica a la exposición e interpretación de los resultados obtenidos tras el análisis a nivel global y comparativo de las diferentes medidas analizadas y sistematizadas, tanto específicas como genéricas, de nivel estatal y autonómico.

En la realización de este trabajo se utiliza una metodología jurídico-crítica y realista, con una perspectiva interdisciplinar, fundamentalmente fiscal, mercantil, laboral y administrativa, que son las áreas de conocimiento implicadas. Se incluye una parte de teoría general del Derecho, en este caso, estudiando las técnicas de intervención pública en la economía y sus límites, plasmada en el capítulo 2. Se complementa con una sistematización de normativa, consistente en ordenar, interrelacionar y valorar las medidas, analizada en los capítulos 5 a 8, y con el análisis de datos normativos y extracción de conclusiones, que se contiene en el capítulo 9.

Para finalizar esta introducción, haré una pequeña referencia a mi motivación personal para realizar esta investigación. El trabajo autónomo, me ha apasionado a lo largo de toda mi vida. En mi adolescencia experimenté el tránsito exitoso de mis padres desde el trabajo asalariado hacia la constitución de un negocio familiar en el que tuve mi primer contacto con el mundo del trabajo, compaginando mis estudios secundarios con la colaboración en el negocio familiar hasta que pasé a trabajar para el Estado. Esa experiencia me ha hecho realizar varios intentos a lo largo de mi vida, en los que he tenido ocasión de comprobar que el trabajo autónomo puede ser una fuente importante de satisfacciones (ingresos sin techo, libertad de acción y movimiento, ausencia de jefes, flexibilidad de horarios, posibilidad de organizar las tareas propias, etc.), pero también que presenta serias dificultades, por lo que resulta importante conocerlas para poder sobreponerse a ellas. De hecho, la última de mis incursiones en el mundo del trabajo autónomo finalizó con el estallido de la crisis, ya que la principal «clientela» de mi actividad como titular de un centro de teleformación procedía del sector de la construcción, que como es sabido, resultó ser el sector más castigado por la crisis. Dado que no era mi medio de vida, decidí dedicar el periodo de crisis a reforzar mi formación, proceso que culmina con la realización de este trabajo, y que continuará con la implementación de mi siguiente proyecto, consistente en iniciar una nueva actividad autónoma como consultor de formación y desarrollo empresarial, en colaboración con mi hijo, que también dio el salto con éxito desde el trabajo asalariado al autónomo, con la pretensión de aprovechar las oportunidades y ventajas que permite esta opción.

Otro aspecto que motiva mi interés por el trabajo autónomo guarda relación con las dificultades que se experimentan al alcanzar la edad madura para acceder al mercado de trabajo, lo que convierte esta opción en una posible solución para mantenerse activo en unos casos, y para obtener una ocupación lucrativa en otros.

Al iniciar esta investigación, mi interés personal era profundizar en la temática del autoempleo y el trabajo autónomo, así como adquirir las competencias que se desarrollan con la realización de una tesis doctoral, además de la realización de un trabajo que pudiera aportar la máxima utilidad posible. La necesidad, constatada por mi directora de tesis, de una labor de sistematización y análisis de la gran cantidad de medidas que se venían

adoptando encajó perfectamente con mis intereses, siendo este el principal motivo de la elección del tema concreto. Por tanto, mi interés ha sido personal y a la vez social, porque, modestamente, he pretendido aportar un mejor conocimiento, no solo del marco jurídico de las políticas de promoción del trabajo autónomo, sino algunas reflexiones críticas más trascendentes sobre su sitio en el mercado de trabajo en la era de la informática y la deslocalización.

CAPÍTULO I. EL TRABAJO AUTÓNOMO: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL, ACOTACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO Y RELACIÓN CON EL TRABAJO NO DECLARADO

1. Consideraciones generales

La primera cuestión que se plantea al iniciar el presente trabajo es definir con exactitud y precisión cuál va a ser nuestro objeto de estudio. Es mi pretensión abarcar todas las acciones que se utilizan por parte de los poderes públicos para mejorar el atractivo del trabajo autónomo como fuente de generación de empleo alternativa al trabajo asalariado. Para ello se necesita realizar, con carácter previo, una labor de análisis de los dos elementos sobre los que se asienta nuestro objeto de estudio: de un lado el trabajo autónomo como fuente de empleo, y por otro lado, las políticas de intervención públicas dirigidas a promoverlo. Por lo tanto, lo primero que necesitamos es analizar en profundidad estos dos elementos.

No obstante, dado que cada uno de estos elementos (tanto la intervención pública como el trabajo autónomo) son términos excesivamente amplios y con diferentes significados, es necesario concretar a qué nos referimos exactamente.

La intervención pública se puede realizar a través de diferentes técnicas (limitación o policía, fomento, prestación de servicio público, etc.), que varían en función de la materia o la realidad social sobre la que se proyectan (políticas de empleo, de desarrollo económico, etc.). De la misma manera, el trabajo autónomo engloba realidades productivas de diferente caracterización y bajo fórmulas jurídicas heterogéneas.

En los dos primeros capítulos se analizan ambos elementos en un intento de clarificación y clasificación.

El primer capítulo, dedicado al trabajo autónomo, aborda, en primer lugar, la problemática derivada de la heterogeneidad de formas del trabajo autónomo y de la ausencia de delimitación con respecto a las realidades productivas que le son afines. Esta carencia desemboca en un uso frecuentemente impreciso o ambiguo de los términos, lo que genera confusión, dificultando posteriormente la aplicación e interpretación de las normas. A tratar de solucionar este problema se dedica la primera parte del capítulo, en la pretensión de establecer una clasificación sistemática de la realidad del trabajo autónomo, que facilite una comunicación más fluida y una mayor precisión conceptual. A título de ejemplo, podemos mencionar el caso del término «autoempleo», en el que sucede esto, ya que está muy relacionado con el trabajo autónomo, usándose con frecuencia de forma indistinta, a pesar de no ser realidades idénticas: el autoempleo, consistente en la generación del propio puesto de trabajo, se puede implementar de forma individual a través del trabajo autónomo, o colectiva a través de alguna de las modalidades asociativas, generalmente de economía social (sociedades laborales o sociedades cooperativas de trabajo asociado).

El término autoempleo ha ganado protagonismo sobre todo en el ámbito de las políticas de empleo, razón por la que, además de estar estrechamente relacionado con el tema que nos ocupa, le vamos a dedicar un tratamiento más amplio que al resto de conceptos afines al trabajo autónomo.

Además del autoempleo, también se aborda en este primer capítulo una temática muy relacionada con el trabajo autónomo, especialmente porque tiene múltiples consecuencias sociales nefastas: me refiero al trabajo no declarado (TND) y su estrecha relación con el trabajo autónomo, que constituye un problema difícil de solucionar y preocupante a todos los niveles.

Se finaliza este apartado con una referencia, a modo de ejemplo a las peculiaridades de esta problemática en la República de Argentina. Esto se explica en que he tenido oportunidad de acceder a sus fuentes documentales con motivo de mi estancia académica en el Centro de Investigación de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Pero, junto a esa circunstancia, Argentina es un país donde el trabajo autónomo no declarado alcanza niveles elevados, habiendo generando un movimiento

científico y legislativo tendente a procurar su contención, que considero interesante.

En efecto, he podido constatar que en lo referente a la problemática del TND se han realizado relevantes investigaciones tendentes a buscar soluciones que permitan reducir su amplia difusión entre los trabajadores independientes, así como a tratar de paliar las indeseables consecuencias que les acarrea a ellos mismos y a la sociedad, ya que en su mayoría carecían de toda protección social. Estos estudios son específicos para aquél contexto, pero considero que pueden contener algunos aspectos extrapolables y aportarnos reflexiones de interés de cara a su contención en nuestro país, por lo que se finaliza este apartado con una breve exposición de los resultados que allí se han obtenido.

2. Precisión conceptual en torno a los términos “promoción” y “fomento”

A la hora de redactar el título de este trabajo, surge la cuestión de utilizar el término más adecuado para describir con precisión el contenido que se desarrolla. Al revisar los textos legales y doctrinales, se constata el uso indistinto de los términos “promoción” y “fomento”. Por citar algún ejemplo, en el caso de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, se utilizan ambos términos de forma diferenciada, considerándolos complementarios, de tal forma, que, por un lado, existen medidas de fomento, y por otro, medidas de promoción. En la LETA se utilizan ambos términos como sinónimos, lo que se puede constatar examinando el art. 27, titulado «*Política de fomento del trabajo autónomo*». En el título debemos entender que el término «*fomento*» se utiliza como sinónimo de promoción o impulso, ya que a lo largo del artículo especifican algunas medidas concretas en las que «*se materializarán las políticas*» que deben adoptar los poderes públicos para el fomento del trabajo autónomo. Ciertamente, son conceptos muy parecidos, pero no idénticos, por lo que la necesidad de comunicar con precisión, hace que resulte necesario identificar el matiz que los diferencia, así como la relación que existe entre ambos conceptos. No se trata de términos sinónimos ni complementarios: la relación que existe entre ellos es de inclusión, es decir, el concepto de promoción es más amplio y contiene al de fomento.

Esta relación de inclusión se puede dilucidar analizando la definición de ambos

términos en el Diccionario de la RAE. El concepto de fomento, para el ámbito del Derecho, se define como «*Acción de la Administración consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general.*» Es decir, se trata de “promover” de una determinada manera, en este caso, «normalmente mediante incentivos económicos o fiscales», lo que presupone que el fomento no es la única forma de promover. Si a esto le añadimos que la definición del término promover («impulsar la realización o el desarrollo de algo»), no especifica ningún modo concreto o tipo de actividad para llevar a cabo ese impulso, por lo que cabe concluir que el término «promoción» corresponde a un concepto más amplio entre cuyos elementos se incluye el fomento.

A esta concepción contribuye también el hecho de que la intervención pública puede adoptar diferentes sentidos y grados de intensidad con respecto a una determinada conducta u opción, en nuestro caso, el trabajo autónomo. Dicha intervención podría tener un sentido negativo (prohibir, impedir, u obstaculizar), neutro (tolerar, tolerar), o positivo, que en el caso del trabajo autónomo, podría consistir en protegerlo, facilitarlo, hacerlo atractivo, apoyarlo o incentivarlo. En estos casos estaríamos hablando de promoción, y podemos observar que la promoción puede contener diferentes grados de intensidad o implicación pública. El caso opuesto a la prohibición sería la obligación, pero en nuestro sistema económico y político ni se prohíbe el trabajo autónomo ni se obliga a nadie a trabajar bajo esta modalidad.

En base a esto, se ha optado por adoptar el término más amplio de «promoción» para referirnos a todas las medidas existentes dirigidas a incidir en sentido positivo sobre el trabajo autónomo, tanto a través de incentivos económicos como adaptaciones normativas dirigidas a generar un contexto favorable al emprendimiento, o prestaciones directas de servicio público. En cambio, el uso del término “fomento” hemos creído adecuado reservarlo para designar los casos en que solo se incluyen medidas encuadrables en la actividad pública de fomento (incentivos económicos, ventajas jurídicas, menciones honoríficas, etc.), de acuerdo con la clasificación doctrinal de las actividades que utiliza el Estado para intervenir en la economía¹.

Dado que este trabajo abarca el amplio abanico de medidas existentes en la

¹ En el capítulo siguiente se describen sucintamente las actividades públicas que se utilizan para promocionar el trabajo autónomo (fomento, regulación normativa, y prestación de servicio público).

actualidad, y que éstas no se encuadran exclusivamente en la actividad de fomento, se ha optado por utilizar el término “Promoción...” para definir el título de la tesis.

Por otro lado, se ha adoptado el criterio de clasificarlas en función del tipo de actividad pública en que se encuadran, resultando tres grupos: a) medidas de fomento, b) medidas de limitación o policía, que hemos denominado de ajuste o cambios normativos, donde se incluyen todas las denominadas como institucionales, ambientales o contextuales, y c) de prestación directa de servicio público.

3. Delimitación conceptual del trabajo autónomo y las realidades productivas afines

3.1. La problemática conceptual en torno al trabajo autónomo

En la literatura relativa al trabajo autónomo se constata que el término «trabajador autónomo» tiene múltiples acepciones, utilizándose con frecuencia para designar realidades muy diferentes entre sí, que con frecuencia solo comparten el hecho de que todos deben estar afiliados al RETA, o de estar incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, (en adelante LETA), pero su similitud es relativa. Se trata de una situación parecida a la que se produce cuando utilizamos el término «ave» para designar a un «gorrión».

Cuando nos enfrentamos a una realidad compleja, compuesta por muchos elementos diferentes, es importante establecer las diferencias entre ellos para poder referirnos específicamente a cada uno. Volviendo al símil empleado, si se elabora un medicamento que solo sirve para el gorrión, y que puede ser dañino para el resto de las aves, necesitamos especificar, de la forma más precisa posible que solo sirve para el gorrión, para evitar su aplicación errónea a otras aves. En cambio, si no se contase con este término específico -gorrión-, habría que recurrir al término ave, al que necesitaríamos añadir toda una serie de características definatorias para evitar que se confunda con cualquier otro animal perteneciente a la especie de las aves.

En el caso del trabajo autónomo, este problema no está resuelto, ya que existe una

amplia variedad de figuras diferentes entre sí, a las que unas veces con propiedad, y otras impropriamente se les denomina como «autónomos», con lo que resulta complicado frecuentemente averiguar a qué nos estamos refiriendo en cada caso concreto. Ni siquiera se emplea el término para significar que nos referimos al género o a la especie o subespecie.

La realidad es compleja por varios motivos. Por un lado, hasta hace relativamente poco tiempo, no ha existido una definición precisa de lo que es el trabajo autónomo, debiendo recurrir a la definición que ofrecía el Decreto 2530/1970 de 20 de agosto, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Pero esta definición, establecida en el art. 2, se estipulaba solamente a efectos de inclusión de los afiliados en este Régimen de la Seguridad Social.

Esto se solucionó, al menos, teóricamente, en 2007 con la LETA, que estableció una definición clara y precisa de lo que es «trabajo autónomo», pero a su vez reconoció que hay una heterogeneidad tipológica de realidades que pueden plantear dudas, por lo que se recurrió a enumerar expresamente cuáles se consideran incluidos en el ámbito de cobertura de la Ley (inclusiones expresas). Es decir, esos casos, a efectos de aplicación de los deberes y derechos que se estipulan en esa Ley, se consideran autónomos, lo cual denota que no son autónomos en sentido estricto, ya que en algún aspecto no encajan perfectamente en el criterio definitorio del trabajo autónomo. Por lo tanto, para referirnos a cada uno de estos casos, necesitamos un término específico, y además, otro para denominar al grupo formado por todos ellos. Se trata de trabajadores que a efectos de cobertura de la LETA se consideran asimilados a los autónomos, aunque en realidad son solo «cuasi autónomos», ya que en ellos concurre algún elemento adicional o carecen de alguno de los elementos establecidos como definitorios del concepto de trabajo autónomo.

La situación se complica un poco más debido al RETA, que como Régimen Especial de la Seguridad Social, denominado «de los trabajadores autónomos», no solamente integra en su ámbito de cobertura a los trabajadores autónomos, y a los asimilados, aunque éstos puedan ser el colectivo mayoritario. En efecto, por necesidades de encuadramiento en alguno de los regímenes de Seguridad Social disponibles o por proximidad al trabajo autónomo, este régimen incluye otros colectivos, que ni encajan en

la definición de trabajadores autónomos ni se incluyen entre los cuasiautónomos, como es el caso de los socios trabajadores de cooperativas de trabajo o sociedades laborales y el de los religiosos, que para diferenciarlos de los dos grupos anteriores proponemos llamarles «agregados».

Es decir, en el RETA se encuadran tres tipos de afiliados: a) trabajadores autónomos en sentido estricto, b) asimilados o cuasiautónomos, y c) agregados al RETA.

Pero la realidad es aún más compleja, ya que no todos los autónomos se encuadran en el RETA. Hay trabajadores que cumpliendo los requisitos establecidos por la LETA para ser definidos como autónomos, se encuadran en alguna de las Mutualidades Profesionales o en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, como trabajadores por cuenta propia.

De este modo, nos encontramos con un panorama complejo que genera confusión e imprecisión en torno al empleo del término «trabajador autónomo», ya que suele recibir múltiples usos, lo que hace que resulte problemático saber a qué nos estamos refiriendo en cada caso concreto, ya que hay diversas realidades distintas entre sí, que suelen denominarse como trabajadores autónomos:

- a) Quienes cumplen los requisitos que establece definición de la LETA.
- b) Quienes están incluidos dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la LETA. En este caso, se está llamando autónomos tanto los trabajadores que cumplen los criterios de su definición como a otros que sin cumplirlos fielmente, se les asimila a efectos de incluirlos en dicho ámbito de aplicación.
- c) También se suele decir que trabajador autónomo es el trabajador que está acogido al RETA.
- d) En otros casos, también se usa el término autónomo para designar al trabajador que no tiene empleados, en contraposición al empleador o empresario.

Pero la situación confusa e imprecisa no se limita a los usos múltiples que se hacen del término «trabajo autónomo», sino que además existen otros términos que siendo equivalentes en algunos casos y cercanos en otros, con frecuencia se usan indistintamente, generando si cabe aún más confusión. Se trata de términos como empresario,

emprendedor, trabajador por cuenta propia o cuentapropista, trabajador independiente, y autoempleado.

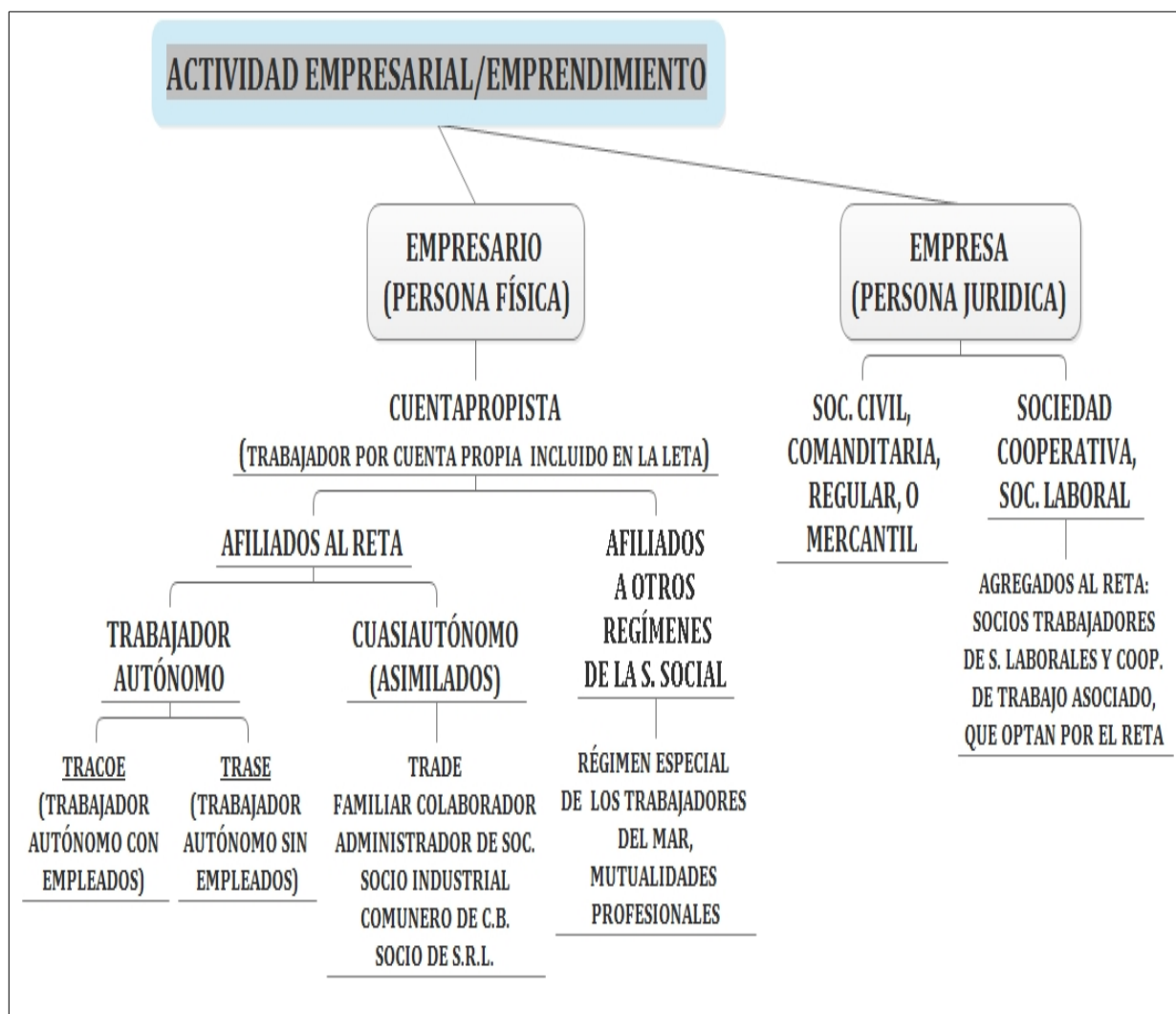
Además, se da la circunstancia de que en los diferentes ámbitos desde los que se aborda el fenómeno del trabajo autónomo y sus realidades afines (Derecho Económico, Derecho Laboral, Derecho de la Seguridad Social, Derecho del Empleo, etc., se realiza una adaptación de los términos a las particularidades y fines de cada disciplina, lo que al reflejarse en los textos legislativos complica su adecuada interpretación. Así, desde un punto de vista económico, por ejemplo, el trabajador autónomo es un empresario; en el ámbito laboral, el empresario puede ser trabajador autónomo con empleados, en el ámbito de la política social, el autónomo es una modalidad de autoempleado, etc.

De todo esto se deduce la conveniencia o más bien la necesidad de contar con un marco conceptual que establezca de forma clara, específica y estructurada todos y cada uno de los conceptos y sus denominaciones, con el fin de facilitar el establecimiento de una comunicación fluida y precisa que elimine en lo posible las confusiones y permita designar con exactitud cada una de las realidades.

Este marco conceptual es imprescindible para la realización del trabajo que nos proponemos realizar, por lo que nuestro primer paso no puede ser otro que establecer una sistematización de la realidad del trabajo autónomo y su contexto conceptual.

Al objeto de facilitar el seguimiento de la exposición que vamos a desarrollar, la encabezamos con una gráfica que sintetiza la estructura del marco conceptual del trabajo autónomo en toda su dimensión.

FIGURA 1. CLASIFICACIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO Y FIGURAS PRODUCTIVAS AFINES



Fuente: Elaboración propia.

3.2. El concepto de actividad económica, empresa y emprendedor

3.2.1. Actividad Económica/actividad empresarial

El concepto de actividad económica es muy parecido al de actividad empresarial, pero no coincide exactamente con él. Se define «actividad económica» como la ordenación de recursos materiales y humanos, o de unos de ellos, para la producción y/o distribución de productos, bienes o servicios destinados a cubrir las necesidades de las personas. El matiz que diferencia este concepto de la actividad empresarial es que la actividad económica incluye actividades sin ánimo de lucro, que siendo actividades que generan

riqueza, no se consideran empresas ni actividad empresarial.

No obstante, como hemos remarcado en el párrafo anterior, para que se consideren altruistas a efectos fiscales, deben serlo totalmente. Es decir, en el momento que se produzca algún tipo de contraprestación, tanto si procede del perceptor del bien o servicio como de otra persona, pasa a considerarse que tiene fin lucrativo, y por lo tanto es una actividad empresarial, al menos a efectos fiscales. Este puede ser el caso de las asociaciones o algunas ONG's, ya que su labor es altruista en el sentido de que el perceptor de los servicios o bienes lo recibe gratuitamente, pero suele ocurrir que esas organizaciones perciben ingresos procedentes de otras fuentes para realizar su actividad, y que incluso en muchos casos cuentan con trabajadores contratados a los que retribuyen. Por todo esto, a pesar de no tener una finalidad lucrativa en sentido estricto, a efectos fiscales se consideran empresas, y si contratan a trabajadores por cuenta ajena a cambio de retribución, también son empresarios o empleadores a efectos laborales y de Seguridad Social.

3.2.2. El concepto de empresa

El diccionario de la RAE define la *empresa* como "Unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos", lo que en definitiva, como acabamos de decir, se refiere a cualquier persona (física o jurídica) que desarrolla una actividad económica con fines lucrativos.

Si pretendemos establecer un modelo integrador interdisciplinar que permita en lo posible utilizar un lenguaje común, debemos tener en cuenta el punto de vista fiscal, que incluye en la consideración de empresa a las actividades económicas que no son estrictamente altruistas, o más bien las considera lucrativas.

Nos encontramos con diferentes tipos de empresas, que se han clasificado atendiendo a diferentes criterios.

Una de las clasificaciones que más interés presenta por sus implicaciones a efectos prácticos es la realizada por la Unión Europea, plasmada en la Recomendación

2006/361/CE, de 6 de mayo de 2003², que establece cuatro tipos de empresas, dependiendo del tamaño de su plantilla de trabajadores y de su volumen de facturación: microempresa, pequeña, mediana y gran empresa.

Otro criterio de clasificación lo constituye la forma jurídica que adoptan las empresas, que permite agruparlas en dos tipos: persona física y persona jurídica. La persona física, a efectos de cotización a la Seguridad Social, puede acogerse al RETA, al Régimen Especial de Trabajadores del Mar, o bien a la Mutualidad Profesional que le corresponda, si es el caso. Por lo tanto, existen trabajadores que siendo autónomos, y consiguientemente, amparados por la LETA, no están incluidos en el RETA, así como casos que no son trabajadores autónomos amparados por la LETA, y en cambio, se incluyen en el RETA (religiosos, socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado o de sociedades laborales).

De acuerdo con esto, toda persona, tanto física como jurídica que realice una actividad económica no altruista, es una empresa, que dependiendo del volumen de facturación y del número de trabajadores con que cuente, será una microempresa, pequeña, mediana o gran empresa. Dado que la microempresa agrupa a todas las empresas con menos de diez trabajadores, la unidad más pequeña es el trabajador autónomo sin empleados. Por lo tanto, todos los autónomos son empresarios, y por definición, están incluidos en el ámbito de sujeción a la LETA.

El empresario persona física, cuando aporta personalmente su trabajo, realiza una actividad lucrativa, trabaja por cuenta propia. Todos estos empresarios están afiliados al RETA, y además están amparados por la LETA, por lo que sin entrar en más consideraciones, podrían ser denominados «autónomos». No obstante, como ya hemos mencionado anteriormente, no sería totalmente adecuado utilizar esta denominación, ya que en el RETA se incluyen los agregados (socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado que optan por el RETA, socios trabajadores de Sociedades Laborales, y

2 De acuerdo con la Recomendación de la Comisión 2006/361/CE, de 6 de mayo de 2003(22): «1. La categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) está constituida por las empresas que ocupan menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general no excede de 43 millones de euros. 2. En la categoría de las PYME, se define a una pequeña empresa como una empresa que ocupa a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supere los 10 millones de euros. 3. En la categoría de las PYME, se define a una microempresa como una empresa que ocupa a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance no supera los 2 millones de euros»

religiosos), que no son autónomos, y en la LETA, también se incluyen trabajadores que no son autónomos -los cuasiautónomos-.

Bajo mi parecer, al empresario persona física se le puede denominar como «trabajador por cuenta propia, o cuentapropista», ya que en esta denominación encajan perfectamente todos los casos. De hecho, en las estadísticas de la Seguridad Social, se utiliza esta denominación para incluir en una sola categoría a los trabajadores afiliados al RETA, al RETM, y a las Mutualidades Profesionales.

No obstante, el término empresario se usa con una acepción diferente en el ámbito laboral³ y de Seguridad Social⁴, para designar a quien contrata trabajadores por cuenta ajena a cambio de salario, sea persona física o jurídica y tenga o no ánimo de lucro. La multiplicidad de acepciones según el sector del ordenamiento jurídico induce a confusiones e incorrecciones que se podrían evitar recurriendo a términos más específicos, como por ejemplo el que propongo más adelante en el epígrafe dedicado al concepto de empleador.

3.2.3. El concepto de Emprendimiento

El término «emprendimiento» es muy próximo a los de «empresa» y «actividad económica». Deriva de la definición del diccionario de la RAE, que lo define como “*quien acomete y comienza una obra, un negocio, o un empeño, especialmente si encierran dificultad o peligro*”. En esta definición cabe cualquier tipo de actividad, obra o empeño, por lo que se puede hacer una primera diferenciación entre la actividad económica y el resto de actividades. Esto nos llevaría a delimitar el concepto de emprendedor, en el

³ El art. 1.2 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, define como empleador o empresario a las personas físicas o jurídicas, o comunidades de bienes que reciban la prestación de servicios de personas que han contratado laboralmente así como de las personas contratadas para ser cedidas a empresas usuarias por empresas de trabajo temporal legalmente constituidas.

⁴ Esta acepción del término se adopta, por ejemplo en el RDL Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, para referirse al empleador que contrata personas como trabajadores asalariados. El art. 138.3 dice: «*A los efectos de la presente ley se considerará empresario, aunque su actividad no esté motivada por ánimo de lucro, a toda persona física o jurídica o entidad sin personalidad, pública o privada, por cuya cuenta trabajen las personas incluidas en el artículo 136.*»

ámbito económico, como la persona que acomete y comienza una actividad económica o profesional, o que en fases posteriores al inicio, acomete nuevos retos que implican novedad, riesgo o incertidumbre. Es decir, todo emprendedor es un empresario, lo que comporta que no todo empresario sea emprendedor. El matiz diferenciador está en la referencia a la fase inicial del proceso, aunque no se especifique un periodo temporal determinado, y en el acometimiento de retos que encierran dificultad, como pueden ser los procesos de ampliación, innovación, internacionalización.

Por lo tanto, toda empresa, que como hemos visto anteriormente, puede ser incluso un trabajador autónomo sin empleados (en adelante TRASE), que se encuentra en la fase inicial de la vida de su actividad económica, sin que necesariamente tenga que ser la primera iniciativa del sujeto, sino que la actividad se acometa por primera vez, o bien el reto acometido (ampliación, innovación, internacionalización), se encuentre en su primera fase.

Esta fase inicial es una expresión ciertamente vaga, ya que no se especifica cuánto tiempo abarca, pudiendo adoptarse un criterio más o menos amplio. En algunos casos, como en la Comunidad Autónoma de Andalucía⁵, y en la Comunidad Autónoma de Cataluña⁶, se ha acotado temporalmente, y se ha considerado que la fase de emprendimiento abarca los tres primeros años de vida de la actividad, lo cual podría ser un criterio válido.

No parece, sin embargo, que este sea el concepto que se utiliza en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, ya que a pesar de que lo que se pretende es promocionar el aumento de iniciativas económicas, en realidad es una Ley de apoyo a la actividad empresarial, y no solo al emprendimiento.

Prueba de ello es que en su artículo 1, dice que el objeto de esta Ley es «*apoyar al*

5 Esta operativización de la fase de emprendimiento se efectúa en La Línea para el fomento de emprendedores y dinamismo del tejido productivo de Andalucía, que establece varias Líneas de financiación, entre las que figuran las Líneas de autónomos, estableciendo dos: a. Emprendedores (menos de 3 años de actividad), y b. Consolidación (más de 3 años de actividad). <http://www.agenciaidea.es/creditos-empresa>. Consultado el 15/10/2016

6 En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, también se operativiza el periodo de emprendimiento en los tres primeros años, como se puede ver en el caso de la “*Xarxa Emprèn*”, que es una red público-privada de entidades que, en el marco del programa Catalunya Emprèn de la Generalitat de Catalunya, prestan servicios de acompañamiento y apoyo a las personas que quieren constituir una empresa en Catalunya durante los tres primeros años de vida del negocio. <http://inicia.gencat.cat/inicia/es/que-es-xarxa-empren/index.jsp>

empresedor y la actividad empresarial... tanto en los momentos iniciales a comenzar la actividad, como en su posterior desarrollo, crecimiento e internacionalización.», y además, en el art. 3, especifica que la Ley es aplicable a «*todas las actividades económicas y de fomento de la internacionalización realizadas por los emprendedores en el territorio español.*» Esto significa que la Ley define su ámbito de aplicación en términos objetivos (iniciativa de actividad), y no subjetivos (determinados tipos de sujetos). Se puede decir que se sustituye el término empresarios o actividad empresarial por el de emprendedores porque se pretende insistir sobre la generación de iniciativas, o bien porque sea la opción políticamente más correcta, pero en cualquier caso, se está introduciendo un uso ciertamente ambiguo del término emprendedor.

Es decir, que de acuerdo con esta Ley, cuando se habla de «emprendedores», se ha de traducir y entender «empresarios», pues se aplica a todas las actividades, y a todas las fases de la vida empresarial, con o sin acometimiento de retos o empeños dirigidos a introducir ampliaciones, innovaciones, o a la internacionalización. En realidad se está introduciendo una fuente de confusión innecesaria, utilizando un vocablo para un uso que ya tiene el suyo propio, y que además lo incluye. Es decir, la actividad empresarial ya incluye al emprendedor, al trabajador autónomo e incluso al TASE⁷.

No obstante, esta Ley tiene el mérito de especificar que el emprendedor puede tratarse de una persona física o jurídica, ya que a partir de la definición de emprendedor que hace el DRAE, parece más plausible la interpretación de que se refiere a la persona física.

Resumiendo, podemos decir que, con independencia de la aplicación particular que ha efectuado la Ley 14/2013, cuando una empresa se encuentra en la fase inicial de su vida, o del acometimiento de un proceso que implica riesgo e incertidumbre, se considera emprendedor, pudiendo tratarse de una persona física o de una persona jurídica. En el caso de la persona física, podemos estar ante los empresarios o emprendedores. También podemos encontrar casos de microemprendedores, pequeñas empresas emprendedoras, medianas empresas emprendedoras, e incluso grandes empresas emprendedoras.

Por lo tanto, y a modo de conclusión, en el ámbito de la actividad económica

⁷ Me refiero con este término al trabajador autónomo sin empleados. Un poco más adelante se dedica un epígrafe a este concepto.

lucrativa, todo emprendedor es empresario, pero no todo empresario es emprendedor, aunque a efectos de la Ley 14/2013 se le considere como tal.

En este sentido, cabe indicar que para el título del trabajo se ha utilizado el término «trabajo autónomo» porque se pretende abarcar todas las medidas, tanto las que se dirigen a la fase de emprendimiento como las que inciden sobre las posteriores fases de la vida empresarial del «empresario o trabajador autónomo».

3.3. El empresario persona física y la afiliación al RETA

No se puede decir que un sujeto es trabajador autónomo por el hecho de estar afiliado al RETA. Como hemos mencionado en el epígrafe 1 de este capítulo, buena parte de los empresarios están encuadrados en el RETA. A este régimen cotizan empresarios de muy diversa índole: una mayoría de los trabajadores autónomos (hay trabajadores que se ajustan a la definición de trabajadores autónomos establecida por la LETA, que pertenecen a regímenes distintos al RETA, como es el caso de los afiliados al RETM y a las Mutualidades Profesionales), trabajadores «cuasiautónomos o asimilados», que como hemos dicho, son casos que no encajan en la definición de trabajo autónomo establecida por la LETA, pero esta Ley los asimila, considerándolos incluidos en su ámbito subjetivo de cobertura, y finalmente, los «agregados» al RETA, que son otros casos, como los socios trabajadores de sociedades cooperativas de trabajo asociado y socios trabajadores de sociedades laborales, y los religiosos, que aunque comparten algunos rasgos con los trabajadores autónomos están más alejados, y no son expresamente asimilados por la LETA, ni entran en su campo de aplicación.

Por ello, el hecho de que este Régimen sea denominado de los «trabajadores autónomos», no es criterio suficiente para considerar como trabajadores autónomos a todos los afiliados a este régimen, y por lo tanto hacer tal uso es incorrecto e induce a errores. Lo correcto para designar a este colectivo sería «afiliado al RETA», que incluye a los autónomos, cuasiautónomos y agregados no autónomos. Así se evita otra imprecisión y error en que se incurriría al denominar autónomos a los afiliados al RETA, ya que como hemos dicho, hay autónomos afiliados a regímenes distintos al RETA, y no todos los

sujetos incluidos en el RETA son verdaderamente trabajadores autónomos en sentido estricto legal (ex. Art. 1 LETA).

3.4. El trabajo autónomo y la LETA: definición y figuras asimiladas

El art. 1 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, es la primera definición legal del trabajador autónomo, que es definido en el art. 1 como aquellas: *«personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, con o sin ocupación a trabajadores por cuenta ajena»*.

Por lo tanto, un trabajador autónomo, es un empresario o emprendedor persona física, que al requerirse la realización de una actividad económica o profesional a título lucrativo, realizada de forma *«personal, habitual y directa»*, le diferencia del inversor o promotor, que se limita a aportar capital. También es un trabajador que a diferencia del asalariado, realiza su actividad de forma independiente, es decir, fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona.

En esencia, estos son los elementos que componen la definición de trabajador autónomo, que coincide con lo que en las estadísticas de la Seguridad Social se define como “Autónomos Propiamente Dichos”:

- Es una persona física.
- Trabaja de forma personal, habitual y directa.
- Por cuenta propia.
- Independiente.
- Actividad económica lucrativa.
- Con o sin trabajadores por cuenta ajena.

Por lo tanto, todo trabajador que cumpla estos requisitos es lo que debemos entender por un *«trabajador autónomo»*, y todo trabajador que no los cumpla exactamente, no es trabajador autónomo, aunque por su proximidad conceptual se le “asimile” al autónomo y se le considere expresamente incluido en el ámbito de aplicación

subjetivo de la LETA. Bajo esta perspectiva, cualquier matiz que impida u ofrezca dudas sobre el cumplimiento estricto de todos y cada uno de los criterios de la definición, hace que ese caso no encaje en la definición de lo que debemos entender por trabajador autónomo, por lo que si extraemos estos casos dudosos, necesitamos una denominación para ese nuevo grupo de trabajadores que no son autónomos, sino algo muy parecido, yo diría que “cuasiautónomos”, ya que salvando algún pequeño matiz, cumplen los demás requisitos. Esto nos permite reservar la denominación de «trabajador autónomo» para referirnos a los casos que lo son en sentido estricto. Las estadísticas de la Seguridad Social, para referirse a este colectivo emplean expresión “autónomos propiamente dichos”, lo cual implícitamente supone el reconocimiento de que los demás no lo son en sentido estricto.

Bajo mi punto de vista, no hace falta la matización de “propiamente dichos”. Esto sería como referirnos al gorrión con la expresión «gorrión propiamente dicho». Más adecuado es designarles como “trabajadores autónomos”, sin más, ya que en realidad son los únicos que reúnen los requisitos. El resto de los comprendidos en el ámbito de aplicación de la LETA, no son estrictamente autónomos, y de hecho el punto 3 del artículo 1, aclara que su inclusión en su ámbito de cobertura, se realiza «*sin perjuicio de la aplicación de sus respectivas normas específicas*» por lo que no es correcto denominarlos como autónomos, sino de otra manera, que genéricamente para ese grupo podría ser la de «*cuasiautónomos*», o «autónomos asimilados», ya que no cumplen estrictamente con los requisitos de la definición.

Por lo tanto, para evitar la confusión conceptual, debemos tener presente la diferenciación entre el Régimen Profesional del Trabajo Autónomo, y el Régimen de la Seguridad Social. Esta diferenciación nos permite distinguir entre tres realidades distintas: a) ser trabajador autónomo, b) estar incluido en el ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto del Trabajo Autónomo, y c) estar afiliado al RETA.

Resumiendo, si tratamos de conjugar estas tres realidades con la necesidad de mejorar la precisión conceptual, podemos establecer tres conceptos:

a) *Trabajadores autónomos*, que son aquellos que encajan en la definición establecida en la LETA, que pueden estar encuadrados en el RETA, el Régimen Especial de Trabajadores del Mar (RETM), o en las Mutualidades Profesionales.

b) *Trabajadores cuasiautónomos o asimilados*, que no cumplen fielmente los requisitos de la definición de trabajadores autónomos, pero la LETA, los declara expresamente incluidos en su ámbito de aplicación. Es decir, no son autónomos en sentido estricto, pero a efectos de la Ley se les asimila a ellos. No todos tienen que estar necesariamente afiliados al RETA, ya que por ejemplo, puede constituirse una Comunidad de Bienes entre trabajadores autónomos afiliados al RETM, o a alguna Mutua Previsional(MP).

En este grupo se integran:

- Los familiares colaboradores de autónomo no incluidos en el Régimen General de la S. Social.
- Los socios industriales de sociedades regulares colectivas y de sociedades comanditarias.
- Los comuneros de las comunidades de bienes y los socios de sociedades civiles irregulares, salvo que su actividad se limite a la mera administración de los bienes puestos en común.
- Quienes ejerzan las funciones de dirección y gerencia que conlleva el desempeño del cargo de consejero o administrador, o presten otros servicios para una sociedad mercantil capitalista, a título lucrativo y de forma habitual, personal y directa, cuando posean el control efectivo, directo o indirecto de aquélla.
- Los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

c) *Trabajadores afiliados al RETA*. En este grupo se integran los autónomos y cuasiautónomos que no pertenecen al RETM ni a las MP, y los agregados al RETA, que son aquellos cuya actividad está más distante de cumplir con los requisitos de la definición de trabajo autónomo, y además no están incluidos en la LETA. En este grupo se integran los siguientes casos:

1. Socios trabajadores de Cooperativas de trabajo.
2. Socios trabajadores de Sociedades Laborales.
3. Religiosos.

3.5. Tipos de trabajador autónomo: con empleados (TRACOE), y sin empleados (TRASE)

La LETA establece la definición de trabajo autónomo, especificando la posibilidad de dos tipos: los que contratan trabajadores por cuenta ajena, y los que no lo hacen, lo que origina que en ocasiones sea necesario designar específicamente a cada uno de estos colectivos.

En la práctica, en el ámbito de la Seguridad Social⁸, y el laboral⁹, se denomina «empresario» a quien contrata a trabajadores asalariados. En efecto, todas las personas (físicas y jurídicas) que contratan trabajadores, son empresas o empresarios, pero eso no implica que todos los empresarios tengan que tener contratados trabajadores por cuenta ajena. De acuerdo con esto, cuando un trabajador autónomo contrata a un trabajador por cuenta ajena, se convierte en empresario. Este uso específico de los términos en ese contexto laboral y de Seguridad Social, en cierta medida colisiona con el uso más generalizado que se da a esos términos de una perspectiva más amplia y pluridisciplinar, pues como hemos señalado anteriormente, el trabajador autónomo es de por sí un empresario, tenga o no trabajadores contratados en régimen laboral.

Sería deseable una armonización terminológica que se ajuste mejor a la realidad que se pretende reflejar. Un término que define con exactitud a la figura de quien contrata a trabajadores por cuenta ajena es el de «*empleador*», que incluye tanto a la empresa persona física como a la persona jurídica (con o sin ánimo de lucro), y en el caso de ser persona física, podría denominarse «*empleador autónomo*», que en realidad es un «trabajador autónomo con empleados» (TRACOE), término que podríamos utilizar en el caso de que fuera necesario especificar la condición de «persona física».

8 Esta acepción del término se adopta, por ejemplo en el RDL Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, para referirse al empleador que contrata personas como trabajadores asalariados. El art. 138.3 dice: «*A los efectos de la presente ley se considerará empresario, aunque su actividad no esté motivada por ánimo de lucro, a toda persona física o jurídica o entidad sin personalidad, pública o privada, por cuya cuenta trabajen las personas incluidas en el artículo 136.*»

9 El art. 1.2 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, define como empleador o empresario a las personas físicas o jurídicas, o comunidades de bienes que reciban la prestación de servicios de personas que han contratado laboralmente así como de las personas contratadas para ser cedidas a empresas usuarias por empresas de trabajo temporal legalmente constituidas.

Por otro lado, es frecuente acudir al término «trabajador autónomo» para hacer referencia al caso particular de trabajador autónomo que no cuenta con trabajadores contratados laboralmente. En este caso, tampoco es correcto el uso que se hace del término, «trabajador autónomo» sin más especificación, ya que no se concreta la realidad que se quiere referir, y cuando esto se plasma en un texto legal, ocasiona problemas de interpretación e inseguridad jurídica. No basta con decir que es un trabajador autónomo, para referirnos a este caso concreto, sino que es necesario especificar que nos referimos a un «trabajador autónomo sin empleados», o «TRASE».

En definitiva, para que las normas ganen en precisión (y dado lo heterogéneo del trabajo autónomo), sería preferible emplear los términos TRACOE y TRASE.

3.6. Trabajo independiente, trabajo por cuenta propia y trabajo no asalariado

También, y con frecuencia, los términos trabajo independiente, trabajo por cuenta propia y trabajo no asalariado, se utilizan como sinónimos de trabajo autónomo. Pero como hemos visto, éste es una realidad distinta, que por definición requiere el cumplimiento simultáneo de las tres características que cada uno de los términos resalta por separado.

El término «trabajo independiente» destaca la ubicación del trabajador fuera del ámbito de organización y dirección de otra persona, teniendo plena autonomía de lugar, tiempo y modo para realizar su trabajo, trabajando generalmente por cuenta propia, aunque no siempre es así. Por lo tanto, se refiere al trabajo no subordinado, pero solo eso.

Por su parte, el término «*trabajo por cuenta propia*», o «cuentapropista¹⁰», pone el énfasis en la propiedad de los frutos o beneficios y de las pérdidas de la actividad realizada. A diferencia del trabajo por cuenta ajena, el cuentapropista asume el riesgo y ventura de su actividad, pero eso no quiere decir que trabaje de forma independiente o que cumpla los demás requisitos del trabajo autónomo. Es la adquisición de la titularidad del resultado de su trabajo y la asunción del riesgo lo que define el trabajo por cuenta propia.

¹⁰ Término generalmente utilizado en Argentina para designar a esta modalidad de trabajo.

En el caso particular de nuestro país, se da la circunstancia de que coexisten varios regímenes de afiliación a la Seguridad Social, lo que en ocasiones hace necesario disponer de un término que permita agrupar con precisión a todos los afiliados y solo a ellos, como ocurre en el caso de las estadísticas de afiliación a la Seguridad Social. A este fin se recurre al término *cuentapropista*, ya que permite separar a los autónomos afiliados al RETA de los que están afiliados a otros regímenes. Además, este uso del término permite evitar el uso inadecuado del término «trabajador autónomo», para designar a todos los trabajadores que están incluidos en el ámbito de aplicación de la LETA, sin especificar el régimen de Seguridad Social al que estén afiliados.

Trabajo no asalariado. Este término también se utiliza en ocasiones para referirse al trabajo autónomo, enfatizando el tipo de retribución percibida. En este caso, se hace referencia al trabajo autónomo por oposición al asalariado, cuya retribución es el salario, que depende del tiempo que el trabajador se pone a disposición del empleador. En el caso contrario, la retribución depende directamente del beneficio de la venta de lo producido o del servicio prestado, pero de eso no se puede inferir que todo perceptor no salarial sea trabajador autónomo. Ello implica que el trabajo asalariado cuenta con la garantía de la retribución mínima, lo que no se garantiza en el trabajo no asalariado.

Por consiguiente, los términos *trabajo independiente*, *trabajo por cuenta propia* y *trabajo no asalariado*, no deben utilizarse sin más en sustitución del trabajo autónomo. No obstante, si en un determinado contexto lo que se necesita especificar es que una determinada actividad es lo opuesto al trabajo por cuenta ajena, sin entrar en más detalles ni presuponer que se trata de trabajo autónomo, puede ser suficiente y correcto utilizar cualquiera de estos tres vocablos, que en este caso se pueden utilizar como sinónimos entre sí.

Es decir, el uso de cualquiera de estos términos, solo es indicativo de que no se trata de un empleo asalariado, dependiente o por cuenta ajena, pero no necesariamente que sea trabajo autónomo.

3.7. Ocupación, trabajo y empleo

La propuesta de uso del término «empleador» para designar a la empresa (persona física o jurídica) que contrata a trabajadores por cuenta ajena, nos lleva a hacer una precisión en referencia al término empleado, que también forma parte de una imprecisión muy generalizada en la literatura y en la práctica, ya que se suele usar en muchas ocasiones como sinónimo de trabajador, y esto genera también problemas a la hora de comprender e interpretar los textos. Con ese uso indiscriminado, frecuentemente resulta difícil saber si el término «trabajador» se refiere a todos los trabajadores, o solo a los trabajadores por cuenta ajena.

Tradicionalmente, en el contexto legal, solo se contemplaba el trabajo asalariado, por lo que todas las referencias a los trabajadores se dirigían implícitamente al trabajador por cuenta ajena o asalariado, y no había necesidad de mayor precisión.

El problema surge cuando el trabajo autónomo cobra protagonismo en los textos legales y doctrinales, pues surge la necesidad de ser más precisos. Esto requiere que se adopte un término que designe específicamente al grupo constituido por ambas modalidades de trabajo, y otro término específico para cada una de ellas.

Además, se dan casos en los que resulta difícil interpretar determinados textos legales, de los que pueden derivar consecuencias conflictivas. La Recomendación 2006/361/CEE, por citar un ejemplo, para definir las categorías de empresas, junto con el volumen anual de facturación, utiliza el tamaño de la plantilla, refiriéndolo como “el número de personas que ocupa la empresa”. Con la expresión “...personas que ocupa”, surge la duda de si se refiere a trabajadores en general o solamente a empleados. Al utilizar el término “...personas que ocupa”, parece que se refiere a trabajadores en general, pero aún así se mantiene la duda. Y aunque esto parezca una cuestión de poca importancia, en realidad la tiene, ya que de la interpretación que se haga pueden derivar consecuencias importantes. Supongamos, por ejemplo, que se convoca una subvención de cuantía importante, dirigida exclusivamente a microempresas. Una interpretación amplia derivada del término “ocupación”, podría ser que se refiere a todos los trabajadores, tanto asalariados como autónomos, incluyendo a los TRADES y al empresario si es persona física. En este caso, si en total suman 10 personas, supondría la exclusión del acceso a la

subvención. En cambio, una interpretación restrictiva, entendiendo que se refiere solo a los trabajadores por cuenta ajena, permitiría a la empresa optar a la subvención. Por ello es importante contar con una terminología específica y adecuada.

Estas dificultades se suprimen reservando el uso de los términos para casos específicos: el concepto de ocupación, es el más general de los tres, e incluye a los otros dos. Puede darse el caso de ocupaciones que cumpliendo los demás requisitos, al no ser retribuidas, no se consideran legalmente trabajo. De este modo, el concepto de ocupación abarca tanto el trabajo como la actividad no lucrativa; por su parte, el concepto de «trabajo», definido por el DRAE como «ocupación retribuida» da cabida tanto al trabajo autónomo como al asalariado. Finalmente, el término «empleo», relacionado con la acción de «emplear» (dar un empleo remunerado a alguien), con su matiz laboral, debería reservarse para la categoría de trabajo asalariado, con lo que el término «empleado» sería específico para el trabajador por cuenta ajena, o asalariado, claramente diferenciado del trabajador autónomo, que ya tiene su propio término específico.

Dada la realidad actual de la incorporación del trabajo autónomo a la actividad legislativa, debiera reivindicarse un Derecho del Trabajo totalizador incluyente de toda forma de trabajo. Esto implicaría la necesidad de una reformulación del concepto actual de «Derecho del Trabajo» y sus instituciones, para adaptarlo a la nueva realidad productiva, con lo que si se pretende utilizar un lenguaje preciso, la expresión «Derecho del Trabajo» debería designar y abarcar ambas modalidades de trabajo.

3.8. El trabajo autónomo económicamente dependiente (TRADE)

Esta nueva figura, introducida por la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, está adquiriendo una relevancia creciente en los últimos tiempos como consecuencia de las nuevas formas de organización productiva de las empresas en su búsqueda de reducción de costes laborales. Se trata del más importante fenómeno de la huida del Derecho del Trabajo, que se manifiesta en la segmentación productiva y en el recurso a la subcontratación de las actividades no esenciales.

En ocasiones, estas subcontrataciones se realizan con los mismos trabajadores que

venían realizando las tareas que se pretendían externalizar: con frecuencia, se les condiciona la continuidad en su ocupación a su realización bajo la fórmula de trabajador autónomo. De este modo, muchos de estos trabajadores se convierten en autónomos de una manera forzada para poder mantener su fuente de ingresos. El resultado es que continúan realizando el mismo trabajo que anteriormente, pero ahora sin los derechos laborales que les asistían, y en una clara situación desventajosa en lo que respecta al poder de negociación frente a la empresa. Adoptan la forma jurídica de autónomos, pero materialmente son muy parecidos a los asalariados.

La creciente magnitud de esta modalidad de trabajo y la necesidad de dar una respuesta, se considera que desencadenó la promulgación de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo.

La LETA en su art. 11.1, crea esta figura, con la pretensión de establecer el régimen regulador para este colectivo de trabajadores que, aún revistiendo la forma jurídica de autónomos, en la realidad trabajan en condiciones similares a los asalariados, pero privados de la protección y los derechos laborales que disfrutaban éstos. Precisamente con el objeto de reconocerles algunos derechos parecidos, es por lo que se creó esta discutida categoría.

Para la LETA, el trabajador autónomo económicamente dependiente es caso particular de TASE (autónomo sin asalariados a su servicio) que trabaja casi en exclusiva para un solo cliente (según el art. 11.1, al menos el 75% de los ingresos por rendimientos del trabajo o actividades económicas o profesionales, procede de un solo cliente). Por consiguiente, se encuentra en una posición de debilidad, sometido a la mayor fuerza de negociación y de imposición de condiciones en el contrato que corresponda entre ambas partes.

En definitiva, es un trabajador subordinado, atrapado en una forma contractual de independencia. Frente a la concepción clásica del trabajo dependiente y asalariado como único destinatario del haz protector de la legislación social, en nuestros días asistimos a la expansión del mismo más allá de esas llamadas zonas fronterizas o grises, para «acaparar» también otras formas de trabajo, enmarcadas antes en el Código civil bajo diferentes modalidades contractuales pero con un origen común, el contrato de arrendamiento de

servicios (o de obra).

Precisamente el hecho de que estas formas de trabajo en realidad sitúen al trabajador «autónomo» en una posición muy semejante a la del trabajador asalariado fue la causa de diversas iniciativas legislativas que derivaron en la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo. En realidad la opción legislativa consistió en «*renunciar a la «vis» atractiva del Derecho del Trabajo de formas que, atendido ese connatural desequilibrio de fuerzas entre las partes del contrato, reequilibrable mediante la intervención legislativa a través del Derecho tuitivo, el Derecho del Trabajo, en realidad son constitutivas de trabajo dependiente. La fórmula empleada fue la creación de un «tertium genus» entre el trabajo dependiente y el trabajo autónomo*»¹¹.

La LETA creó esta figura, y la denominó como «*trabajador autónomo*», y al mismo tiempo reconoció, el carácter dudoso de su encaje en la definición que establece de trabajo autónomo, incluyéndola, de hecho, entre los casos que requieren una confirmación explícita de su inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley, por lo que a pesar de que se denominen trabajadores autónomos, deben encuadrarse entre los trabajadores cuasiautónomos o asimilados, ya que la nota de autonomía está aquí atenuada (autonomía económica).

En este caso, el matiz que impide su encaje perfecto en la definición de trabajo autónomo guarda relación con el requisito de la independencia, que no es total, ya que cumple la vertiente jurídica pero no la económica de su independencia: según esta misma Ley, el trabajo autónomo económicamente dependiente es aquel realizado por cuenta ajena y sin dependencia jurídica respecto de un tercero, es decir, con relativa autonomía funcional respecto al lugar, al modo y al tiempo en que se realiza el trabajo, pero que, a pesar de ello, desarrolla su trabajo con una alta dependencia económica respecto del tercero que contrata sus servicios.

En este sentido, se distinguen dos clases de dependencia, una dependencia jurídica, en virtud de la cual el empleador cuenta con las facultades de dirección y control sobre la prestación laboral del trabajador, y una dependencia económica, que evidencia la falta de

11 RIVAS VALLEJO, Pilar. “*La evolución del concepto de trabajador en el Derecho español: Del asalariado al autónomo dependiente*”, en Fundación Universitas, Derecho del Trabajo nº 4/2007 (enero-diciembre) pp. 57-83.

igualdad entre las partes y en particular la posición débil del trabajador frente al tercero que contrata sus servicios¹². En realidad se trata de un trabajador dependiente, que como hemos dicho anteriormente, en muchos casos es forzado por su anterior empleador a adoptar la forma jurídica de autónomo con el objeto de liberarse de las obligaciones derivadas de la legislación laboral.

El elemento de la dependencia económica permite tomar en cuenta la situación socioeconómica de las personas que desempeñan una labor por cuenta ajena de forma independiente, a efectos de equiparar la situación de tales personas con la del trabajador por cuenta ajena dependiente y, sobre esa base, extender la protección en materia laboral a tales personas, a pesar de la ausencia de la dependencia jurídica en su relación de trabajo.

Las características de esta figura se determinan en el art. 11.1 de la Ley 20/2007, que es el que contempla los requisitos constitutivos, que son:

- Trabajo personal.
- Dependencia económica (el 75% del volumen de ingresos procede de un solo cliente).
- Ausencia de subordinación jurídica.
- Reconocimiento expreso en el texto del contrato de la condición de trabajador autónomo económicamente dependiente del sujeto que presta el servicio y la subsiguiente inscripción registral que prevén tanto el art. 12.1 Ley 20/2007 como el art. 6 del RD 197/2007) en el reconocimiento del régimen profesional del trabajador autónomo dependiente. Sin embargo, se trata de una mera exigencia simbólica, un deber relativo cuyo incumplimiento no genera ninguna consecuencia concreta, ya que la Ley 20/2007 no contempla expresamente las consecuencias del incumplimiento. Esta ausencia de medidas correctivas sirve para incidir en el carácter meramente probatorio de tal exigencia registral¹³.
- No tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena ni contratar o subcontratar

12 LEDESMA, C. "Estudio regional sobre trabajo autónomo y economía informal. Delimitación conceptual y análisis normativo", Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013, p. 13.

13 GALIANA MORENO, J.M. Y SELMA PENALVA, A. , "El trabajo autónomo dependiente dos años después de la aprobación del Estatuto del trabajo autónomo. Aportaciones prácticas del RD 197/2009 que desarrolla la Ley 20/2007", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración número 83. pp 291-322.

parte o toda la actividad con terceros, tanto respecto de la actividad contratada con el cliente del que dependen económicamente como de las actividades que pudiera contratar con otros clientes. No obstante, en la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, se modifica el art. 11.2.a), para establecer una excepción al requisito de no tener trabajadores asalariados, con el objetivo de facilitar la conciliación de la vida familiar y profesional¹⁴, con lo que en caso necesario, adecuadamente justificado puede contratar laboralmente a alguien que le sustituya durante el periodo correspondiente.

- Ejecutar su actividad de manera diferenciada con los trabajadores que presten servicios bajo cualquier modalidad de contratación laboral por cuenta del cliente.
- Disponer de infraestructura productiva y material propios, necesarios para el ejercicio de la actividad e independientes de los de su cliente, cuando en dicha actividad sean relevantes económicamente.
- Desarrollar su actividad con criterios organizativos propios, sin perjuicio de las indicaciones técnicas que pudiese recibir de su cliente. No obstante, los *Acuerdos de Interés Profesional* concertados entre las asociaciones o sindicatos que representen a los TRADES y las empresas para las que ejecuten su actividad pueden establecer, respetando los límites y condiciones establecidos en la legislación de defensa de la competencia, las condiciones de modo, tiempo y lugar de ejecución de dicha actividad, así como otras condiciones generales de contratación.

14 La nueva redacción del art. 11.2.a) de la L 31/2013 queda así: «a) No tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena ni contratar o subcontratar parte o toda la actividad con terceros, tanto respecto de la actividad contratada con el cliente del que depende económicamente como de las actividades que pudiera contratar con otros clientes. Lo dispuesto en el párrafo anterior, respecto de la prohibición de tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena, no será de aplicación en los siguientes supuestos y situaciones, en los que se permitirá la contratación de un único trabajador: 1. Supuestos de riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural de un menor de nueve meses. 2. Períodos de descanso por maternidad, paternidad, adopción o acogimiento, preadoptivo o permanente. 3. Por cuidado de menores de siete años que tengan a su cargo. 4. Por tener a su cargo un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, en situación de dependencia, debidamente acreditada. 5. Por tener a su cargo un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, con una discapacidad igual o superior al 33 por ciento, debidamente acreditada. En estos supuestos, el Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente tendrá el carácter de empresario, en los términos previstos por el artículo 1.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.»

- Percibir una contraprestación económica en función del resultado de su actividad, de acuerdo con lo pactado con el cliente y asumiendo riesgo y ventura de aquélla.
- Los titulares de establecimientos o locales comerciales e industriales y de oficinas y despachos abiertos al público y los profesionales que ejerzan su profesión conjuntamente con otros en régimen societario o bajo cualquier otra forma jurídica admitida en derecho no tienen la consideración de TRADES.

El falso autónomo

La definición de TRADE y de los requisitos que se deben cumplir, permite deslindar esta figura de las situaciones en las que el único ingrediente autónomo consiste en el alta del trabajador en el RETA y la consiguiente pérdida de derechos. El resto de las características de la actividad laboral se ajustan al trabajo asalariado. Es el caso del «*falso autónomo*», que se integra completamente en la estructura de trabajo del cliente con las tareas, horarios, medios de trabajo del cliente/empresa, en una situación ilegal, y la retribución que suele recibir es una cantidad unilateralmente decidida por la empresa.

Hay algunos indicios que suelen facilitar la detección del caso de falso autónomo, como ocurre cuando el trabajador tiene que acudir a la oficina o lugar de trabajo del cliente diariamente y con un horario fijo, recibe encargos de trabajo que no puede rechazar, recibe una retribución determinada de forma unilateral, o no tiene capacidad de decidir sobre la organización de su trabajo, y la carga de trabajo.

3.9. El autoempleo

Este término también requiere una aclaración que mejore la precisión de su uso, ya que en ocasiones se utiliza impropiamente como sinónimo de trabajo autónomo, cuando en realidad se trata de conceptos diferentes.

El concepto de autoempleo cobra importancia en el ámbito de las Políticas Públicas Sociolaborales, donde se le atribuye un significado específico, y se le utiliza para expresar que la intención o pretensión prioritaria que sustenta la actividad económica es la creación y mantenimiento del propio puesto de trabajo, enfatizando este aspecto sobre el desarrollo y aprovechamiento de una oportunidad de negocio.

Así, un «trabajo» es autoempleo cuando la aportación principal de la actividad económica consiste en la consecución y mantenimiento del puesto de trabajo, enfatizando este aspecto frente a la maximización del beneficio¹⁵.

Existen dos modalidades de autoempleo, dependiendo de que se adopte la forma de trabajo autónomo, o que se recurra a la economía social, en cuyo caso se puede presentar bajo la modalidad de cooperativas de trabajo asociado, o de Sociedades Laborales.

Por consiguiente, cualquier empresario persona física puede ser autoempleado, cabe tanto un autónomo como un socio trabajador de una sociedad cooperativa o laboral. Por lo tanto, el uso de este vocablo como sinónimo de trabajador autónomo es inadecuado, ya que no coinciden: ni todo trabajador autónomo tiene como fin principal de su actividad la creación de su puesto de trabajo (así, por ejemplo, puede tratarse de una situación de pluriactividad en la que la fuente principal de ingresos sea su trabajo asalariado, o podría tratarse del aprovechamiento de una oportunidad de negocio), ni todos los autoempleados son trabajadores autónomos, como es el caso de los socios trabajadores de cooperativas de trabajo y de sociedades laborales.

a) Autoempleo individual

El autoempleo se puede ejecutar de forma individual, adoptando la forma de trabajo autónomo, o recurriendo a alguna de las opciones colectivas, como las Sociedades cooperativas de trabajo o las sociedades laborales.

Se puede decir que en la mayoría de los casos, la decisión de trabajar por cuenta propia responde a la dificultad para acceder a un puesto de trabajo por cuenta ajena. El trabajador se refugia en esta opción, suele proceder del desempleo o de una transición pactada, y suele carecer de espíritu emprendedor, y por tanto, de ambición para maximizar el beneficio y alcanzar elevadas cotas. Si tiene posibilidad de rotar hacia un empleo estable por cuenta ajena, es altamente probable que lo haga.

En cualquier caso, un *autoempleado individual* puede ser considerado como un trabajador autónomo cuyo propósito principal es la obtención de un puesto de trabajo que le sirva de fuente de sustento, careciendo de pretensiones más ambiciosas. En este caso, podríamos decir que un autoempleado individual es un trabajador autónomo, pero no

15 Vid. GARCÍA JIMÉNEZ, M.: Autoempleo y trabajo asociado. El trabajo en la Economía Social. Servicio de Publicaciones. Universidad de Córdoba, 2001, pág. 18.

todos los trabajadores autónomos son autoempleados en sentido estricto, ya que existen casos que teniendo una ocupación asalariada, se establecen como trabajadores autónomos con la finalidad de aprovechar una oportunidad de negocio, o de ejercer en pluriactividad su profesión para mejorar sus ingresos. Incluso hay casos de trabajadores que se establecen como autónomos porque deciden aprovechar ciertas cualidades que les otorgan alguna ventaja competitiva, para beneficiarse de las ventajas que ofrece este tipo de trabajo, como puede ser la ausencia de límites en los ingresos, la posibilidad de trabajar sin jefes, la flexibilidad horaria, la libertad de acción y movimiento, etc. Por lo tanto, no podemos utilizar ambos términos como sinónimos, y dado que en este trabajo se contemplan todas las medidas que afectan al trabajo autónomo con independencia del motivo por el que se acceda a éste, se ha utilizado el término «trabajo autónomo» para el título, ya que el término «autoempleo» restringiría nuestro trabajo a las medidas dirigidas a promocionar las actividades por cuenta propia a las que se accede con este único propósito, excluyendo a las demás.

b) Autoempleo asociado o colectivo

Cuando varios sujetos, con el propósito de crear su puesto de trabajo, se asocian para la puesta en marcha de una actividad productiva, generalmente una sociedad, que será la titular de la empresa y les dará empleo, hablamos de autoempleo colectivo o asociado (Sociedades Cooperativas de trabajo asociado y Sociedades Laborales).

Las sociedades cooperativas de trabajo asociado son sociedades constituidas por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático. Estas sociedades pueden revestir forma de cooperativa de primero y segundo grado. Las de primer grado deben tener como mínimo tres socios, mientras que las de segundo grado, deben estar constituidas por al menos dos cooperativas. Hay una gran variedad de cooperativas (agrarias, de servicios, sanitarias, de transportistas, de enseñanza, de trabajo asociado, etc.). Pero a efectos de autoempleo, resultan especialmente relevantes las Cooperativas de trabajo asociado.

En estas cooperativas, al igual que en las demás cooperativas de primer grado, el

importe total de las aportaciones de cada socio no puede exceder de un tercio del capital social, lo que tiene como finalidad evitar que alguno de los socios pueda alcanzar el control efectivo de la sociedad.

Por su parte, la Ley 20/1990 que regula el régimen fiscal de las cooperativas en consideración a su función social, actividades y características, establece dos grupos a efectos de su protección: las cooperativas especialmente protegidas (Cooperativas de Trabajo Asociado, Agrarias, de Explotación Comunitaria de la Tierra, del Mar y de Consumidores y Usuarios), y cooperativas protegidas, que serían el resto de las cooperativas primarias.

Las cooperativas de trabajo asociado, al igual que las sociedades laborales, que vamos a ver a continuación, han demostrado tener una buena capacidad de generar empleo estable y de calidad, tienen más probabilidades de permanencia que el autoempleo individual, aprovechan las sinergias de sus socios, y además resisten las tentaciones de la deslocalización. Todo esto hace que progresivamente se les vaya prestando atención por parte de los poderes públicos a la hora de diseñar las políticas de promoción, y no solamente esto, sino que en algunos casos las medidas de promoción adquieren matices de auténtica apuesta por estas modalidades, como en el caso de Argentina, que ante las situaciones de «quiebra empresarial», adoptan importantes medidas a nivel de adaptación de la «Ley de Concursos y Quiebras» para facilitar que los trabajadores salven su empleo continuando la actividad de la empresa mediante su constitución como cooperativas¹⁶.

Las sociedades laborales, reguladas en Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas, son aquellas Sociedades Anónimas o de Responsabilidad Limitada de naturaleza mercantil, en las que la mayoría del capital social es propiedad de trabajadores que prestan en ellas servicios retribuidos en forma personal y directa, y cuya relación laboral lo es por tiempo indefinido.

A diferencia de las sociedades cooperativas de trabajo asociado, una sociedad laboral puede tener socios capitalistas y socios trabajadores. Estos últimos prestan sus servicios de forma directa y personal, con una relación laboral por tiempo indefinido y a la

16 Vid. CESAR ARESE, M. «Participación sindical y cooperativización de empresas en concursos y quiebras», en La causa laboral, Asociación de Abogados Laboralistas, Revista Especial Aniversario, Buenos Aires, 2012.

vez son propietarios de acciones o participaciones sociales de clase laboral de dicha sociedad, que en su conjunto deben suponer al menos la mayoría del capital social.

A esto se añade que ninguno de los socios puede ser titular de acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social, salvo que la sociedad laboral se constituya inicialmente por dos socios trabajadores con contrato por tiempo indefinido, en la que tanto el capital social como los derechos de voto deben estar distribuidos al cincuenta por ciento, con la obligación de que en el plazo máximo de 36 meses se ajusten al límite establecido en este apartado.

Además, puede haber socios no trabajadores o socios capitalistas, sin relación laboral con la misma, que son propietarios de acciones o participaciones sociales de la clase general, pudiendo ser tanto personas físicas como jurídicas.

Por último, puede haber trabajadores asalariados no socios, contratados de forma temporal o indefinida, de tal modo que el número de horas-año trabajadas por ellos no sea superior al cuarenta y nueve por ciento del cómputo global de horas-año trabajadas en la sociedad laboral por el conjunto de los socios trabajadores, no computando para este cálculo el trabajo realizado por los trabajadores con discapacidad de cualquier clase en grado igual o superior al treinta y tres por ciento.

Los socios de cooperativas de trabajo asociado y los socios trabajadores de sociedades laborales, tienen la opción de afiliarse al Régimen General de la Sociedad Social o al RETA. En este último de los casos, podría deducirse erróneamente que son autónomos, pero como hemos desarrollado anteriormente, se trataría de trabajadores agregados al RETA que no están incluidos en el ámbito de aplicación subjetivo de la LETA, y tampoco se ajustan a la definición de autónomo establecido por ella. Además, el hecho de estar afiliado al RETA no quiere decir que sea trabajador autónomo. En todo caso, puede decirse solamente que se trata de un afiliado al Régimen de los Autónomos.

4. Acotación temporal y del objeto de estudio

Una vez abordado el problema de la delimitación conceptual, resulta procedente y

posible precisar cuáles son las medidas que se van a contemplar en este trabajo, que hemos titulado como “Promoción del trabajo autónomo”.

Desde el punto de vista temporal, se incluyen las medidas adoptadas hasta final del año 2016.

En cuanto al objeto de estudio, con el término promoción especificamos que las medidas que se contemplan van más allá del mero fomento, abarcando junto a estas, las medidas de cambios normativos, y las de prestación de servicio público. Aunque la intervención estatal se concreta en más tipos de actividades, en el caso del trabajo autónomo, solo se han utilizado estos tipos.

Por otro lado, hemos visto que en el contexto de la actividad económica hay varios niveles de inclusión, que van desde la actividad empresarial hasta el empleo autónomo, y además, las medidas de promoción adoptadas por los poderes públicos pueden variar en su enfoque, de manera que algunas pueden ser generales, dirigidas a la actividad empresarial, y otras más específicas, dirigidas al emprendimiento, al trabajo autónomo, o al autoempleo.

Como el elemento de nuestro objeto de estudio es el trabajo autónomo, nos interesan todas las medidas que le afectan, cualquiera que sea el enfoque adoptado por los poderes públicos. De este modo, entre las medidas adoptadas para promocionar la actividad empresarial y el emprendimiento, nos interesan solo las que atañen al trabajo autónomo. Del mismo modo, entre las dirigidas a la promoción del autoempleo, solo contemplaremos las que afectan al trabajo autónomo, soslayando las dirigidas al autoempleo colectivo (sociedades laborales y cooperativas de trabajo asociado). También entran dentro de nuestro campo de interés las medidas que aún adoptándose con una finalidad distinta a la de promocionar el trabajo autónomo, como puede ser el caso de las destinadas a colectivos especiales, conciliación, casos de violencia de género o terrorismo, o cualquier otra finalidad, inciden de forma positiva en el atractivo del trabajo autónomo.

A efectos de análisis y sistematización, se han agrupado las medidas en dos tipos: las medidas de promoción dirigidas específicamente al trabajo autónomo, que son las que se analizan, y las medidas generales de promoción de actividad empresarial que no excluyen al trabajo autónomo, que se integran en la sistematización.

Este criterio también se ha aplicado a las medidas adoptadas por las tres Comunidades Autónomas que se han seleccionado para completar el análisis planteado en nuestro objetivo de estudio. Es decir, dado que se pretende indagar sobre la relación entre las medidas estatales y autonómicas, se analizan las similitudes y diferencias entre las medidas específicas de promoción del trabajo autónomo adoptadas a nivel estatal y autonómico.

Finalmente, se incluye un capítulo con la sistematización de las medidas de promoción de la actividad económica que no excluyen a los trabajadores autónomos, adoptadas por las Comunidades Autónomas seleccionadas en este trabajo.

5. Transiciones desde el trabajo autónomo: el negocio autónomo y el trabajo no declarado

5.1. Estabilidad y transiciones desde el trabajo autónomo

La motivación para establecerse como trabajador autónomo varía de unas personas a otras. En unos casos se accede de forma voluntaria, ya sea para aprovechar una oportunidad de negocio que se ha detectado, o porque se opta por las cualidades positivas que ofrece esta modalidad de trabajo (ausencia de jefes, posibilidad de organizar la propia actividad, libertad de horarios, etc.); en otros casos la elección es forzada por los procesos de externalización de las empresas que huyen de las presiones laborales, que tras el despido, pueden ofrecer la posibilidad realizar la misma actividad bajo la forma de trabajo autónomo, siendo ésta la única opción que les queda si quieren mantener su puesto de trabajo; en otros casos, ni siquiera hay posibilidad de elección, ya que ante la imposibilidad de acceder a un trabajo asalariado, se recurre al trabajo autónomo con la pretensión de obtener una fuente de sustento, la mayoría de las veces precaria.

Dependiendo de la motivación subyacente en el acceso al trabajo autónomo, cabe predecir ciertas pautas de comportamiento entre los trabajadores autónomos, que se verán moduladas por las circunstancias: en los accesos voluntarios, cabe esperar una mayor probabilidad de transiciones hacia el desarrollo de negocios, lo que aumentará las

probabilidades de consolidación y éxito. En los casos de accesos forzados, la ausencia de una visión de negocio y de motivación ambiciosa, facilitarán la tendencia del trabajador autónomo a mantener una actividad estable, tratando de mantener su fuente de sustento, lo que le mantiene en una situación de dependencia y con un poder de negociación prácticamente nulo respecto de su único cliente. Se trata de una situación que, asumiendo el riesgo que implica, se puede mantener estable, y suele ser la opción mayoritaria de quienes acceden al trabajo autónomo como forma de autoempleo. Si la comparamos con los casos de acceso por refugio, no es tan desesperada, ya que al menos cuenta con un ingreso garantizado, al menos teóricamente.

Junto con los casos de estabilidad en el trabajo autónomo, podemos encontrar casos en los que se producen transiciones, tanto en dirección positiva como negativa. En algunos casos, se opta por desarrollar un negocio autónomo, bien sea ampliando el número de clientes, innovando, diversificando, o a través de cualquier otra estrategia; en otros casos, las circunstancias (recesiones de los ciclos económicos, exceso de cargas, cancelación de contrato, etc.) pueden destruir la estabilidad y provocar la transición hacia el cese de actividad o hacia el trabajo no declarado, situación en la que se dan casos de trabajadores independientes no declarados, que por sus escasos ingresos no pueden costearse el alta en el RETA.

5. 2. El tránsito bidireccional entre el trabajo autónomo y el trabajo no declarado

5.2.1. La trayectoria ocupacional posindustrial

La actual coyuntura económica determina trayectorias laborales constituidas por frecuentes entradas y salidas del mercado de trabajo regular, que genera tránsitos al trabajo autónomo como refugio o forma de conseguir un modo de subsistencia en compás de espera para la consecución de un empleo asalariado estable. En ambos casos, la situación de precariedad laboral suele ser el origen del recurso al trabajo no declarado, ya sea por cuenta propia o ajena.

Como hemos visto con anterioridad, el acceso al trabajo autónomo puede estar

determinado por múltiples motivos. En unos casos, se trata de una elección racional, con la pretensión de obtener beneficios económicos aprovechando una oportunidad de negocio detectada, alguna ventaja proporcionada por determinadas características personales, evitar algunos inconvenientes del trabajo asalariado, de continuar una tradición familiar, o incluso aumentar ingresos mediante el pluriempleo por cuenta propia. En otros casos, el acceso al trabajo autónomo constituye un acto de autoempleo por ser la única opción disponible para obtener un medio de sustento debido a la imposibilidad de acceder a un empleo asalariado, bien por ausencia de oportunidades, por pertenencia a un colectivo poco atractivo para el mercado, o por haber sido expulsado del mercado de trabajo como consecuencia de la externalización de actividades al objeto de eludir costes laborales.

Las actividades por cuenta propia realizadas por estos últimos motivos suelen ser precarias, poco productivas, y transitorias, hasta que se presenta la oportunidad de obtener un empleo estable por cuenta ajena. En determinadas economías, es frecuente la trayectoria laboral que se inicia recurriendo al autoempleo durante la juventud, como medio de obtener experiencia que permita acceder al mercado de trabajo, pero mayoritariamente se producen frecuentes salidas del mercado y accesos al autoempleo, debido a la flexibilidad típica del actual sistema organizativo de la producción. Estos accesos «forzados» al trabajo autónomo colocan al trabajador en una situación altamente vulnerable ante el trabajo no declarado, ya que se producen como consecuencia de la necesidad de conseguir algunos ingresos que permitan subsistir, y no por vocación, suelen carecer de los ingredientes esenciales para el éxito. En estas circunstancias es fácil alcanzar un punto en el que resulta económicamente difícil mantener declarada la actividad, y ante la necesidad de subsistir, se recurre a la actividad no declarada, tanto por cuenta propia como ajena.

Por otro lado, también es frecuente observar tránsitos, generalmente influidos por los ciclos económicos. En periodos de recesión, se produce un aumento de autónomos, principalmente de los autoempleados, que se incorporan por necesidad, dada la escasez de puestos de trabajo asalariado. Generalmente inician la actividad en condiciones precarias, lo que puede determinar el tránsito a la actividad no declarada. Nos encontramos, pues, con una trayectoria que va desde el trabajo asalariado al autoempleo y culmina en el trabajo no declarado. En ciclos expansivos, la mayor existencia de puestos de

trabajo asalariado revierte esta trayectoria, produciéndose tránsitos desde el trabajo no declarado y desde el autoempleo hacia el trabajo asalariado.

Se podría decir que estos tránsitos funcionan a modo de vasos comunicantes, de tal forma que a medida que aumenta el trabajo asalariado disminuye el trabajo autónomo y el no declarado, y viceversa, durante los periodos de recesión económica, disminuye el trabajo asalariado y aumenta del autónomo y el no declarado.

Se estima que el trabajo autónomo constituye una parte importante del trabajo no declarado. En este sentido, SARDÁ y cols.¹⁷, concluyen que existe relación entre el tamaño de la economía sumergida y algunas variables del mercado de trabajo (nº de autónomos, de desempleados y de parados de larga duración). A continuación, nos vamos a detener brevemente en este asunto.

5.2.2. Aproximación al trabajo no declarado

La economía sumergida, y en particular el trabajo no declarado, constituyen una preocupación de los poderes públicos, debido al ataque directo que supone contra el estado de bienestar. Aunque la cuantificación exacta del fenómeno es difícil, se hacen estimaciones que dan testimonio de una importante incidencia.

Se trata de un fenómeno difícil de cuantificar con exactitud porque no es observable directamente debido a la lógica resistencia de los infractores a confirmar la realización de una actividad no declarada. Se recurre a métodos de estimación, que pueden ser de tres tipos: directos (encuestas, por ejemplo), indirectos (que pueden ser monetarios o no monetarios), o al método de múltiples indicadores y múltiples causas (MIMIC). En base a estos métodos, se ha estimado que en España el volumen de la economía sumergida, en 2012 estaba en torno al 19,2% del PIB.

Basándonos en el trabajo de ROCHA¹⁸, vamos a realizar una breve aproximación al

17 SARDÁ, J., y cols. *Informe: La economía sumergida pasa factura*, disponible en http://www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01-29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf, Consultado el 25/11/2015.

18 ROCHA, F. *El trabajo no declarado en España*, Fundación 1º de mayo. Disponible en: <http://www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01->

trabajo no declarado. La Comisión Europea define el trabajo no declarado (TND) como aquella actividad retribuida que siendo legal en su naturaleza, no se declara a las autoridades públicas; en términos similares lo hace la OCDE, que la define como el trabajo no ilegal que no se declara. Por su parte, la OIT define el TND, como aquella actividad económica de trabajadores o unidades productivas no cubierta por arreglo formal.

Es importante señalar la distinción entre TND y economía sumergida: el concepto de economía sumergida es más amplio, ya que incluye el TND y las actividades ilegales.

ROCHA señala una serie de factores relacionados con la aparición e intensidad de la economía sumergida en general y del empleo no declarado en particular, algunos de los cuales han sido constatados empíricamente, y otros se han mostrado como escasamente relevantes.

- Cambios en el modelo fordista, como la segmentación del proceso de producción, recurriendo a la externalización de tareas no sustanciales, y la aparición de la fragmentación del ciclo de vida personal en el trabajo como respuesta a la flexiseguridad.
- Creciente demanda de servicios personales.
- Desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación que posibilitan nuevas formas de trabajo.
- Factores como los impuestos y costes sociales elevados, regulación rígida de las actividades económicas, restricciones laborales, o gastos generales elevados.
- Minifundismo empresarial.
- Modelos de gestión basados en reducción de costes y precios.
- Situación económica general del país.
- Nivel de corrupción.

La motivación para decidirse por el TND es básicamente económica: evitar costes a través del pago de impuestos y cotización, del cumplimiento de normas laborales, y de la realización de algunos procedimientos administrativos, como rellenar determinados cuestionarios y otros formularios¹⁹.

29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf pág. consultada el 25/11/2015.

19 SARDÁ, J., y cols. Ops. Cit. Supra, p.4.

En cuanto a los colectivos afectados, cabe establecer dos criterios de clasificación: situación laboral y características personales. En el primer caso, podemos encontrar ocupados por cuenta ajena, ocupados por cuenta propia, desempleados, e inactivos. En el segundo caso, hay colectivos en situación de precariedad altamente vulnerables, como puede ser el caso de inmigrantes en estado irregular o desconocedores la normativa legal, jóvenes sujetos a permanentes entradas y salidas del mercado regular, o las mujeres ocupadas en el servicio doméstico, actividad difícilmente controlable por la inspección de trabajo.

El TND tiene múltiples efectos perniciosos:

- Constituye un fraude fiscal, laboral y contra la Seguridad Social, que incide en la reducción de las prestaciones estatales y en el aumento del déficit público, lo que es especialmente grave en las situaciones de crisis económica.
- Constituye una competencia desleal frente a las empresas cumplidoras, debido a la situación ventajosa que obtiene al evitar costes.
- Provoca la desprotección del trabajador.

5.2.3. Prevención y combate del TND y la economía sumergida

La necesidad de recursos como consecuencia de la crisis ha generado urgencia en la lucha contra el fraude, que se ha materializado en medidas dirigidas a combatir el fraude fiscal, laboral, contra la Seguridad Social y la economía sumergida.

En esta línea, se promulgó el RDL 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas, que estableció varias medidas:

- Estableció un periodo de regularización voluntaria que permitiera aflorar actividades o empleos no declarados sin que se generasen repercusiones sobre quienes decidieron acogerse.
- Implantó la obligatoriedad de que los contratistas comprueben la correcta situación legal de subcontratistas y sus empleados.
- Se tipificó como falta grave el incumplimiento de la comprobación encomendada a

los contratistas.

- Se estableció para los incumplidores la restricción de acceso a contratación con las Administraciones públicas.
- Se estableció para incumplidores la restricción de acceso a beneficios derivados de las políticas de empleo.
- Se aumentó la sanción administrativa para incumplidores.

Por su parte, la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, se centró en el fraude fiscal.

La Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social surgió como consecuencia del Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el periodo 2012-2013. Dicho Plan contemplaba, por un lado, medidas organizativas desde el punto de vista administrativo, y, por otro, la adopción de medidas normativas, como la aprobación de esta Ley y la correspondiente Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que introducen las reformas necesarias del marco legal vigente.

El Plan tenía los siguientes objetivos:

- Impulsar el afloramiento del empleo irregular, con un efecto regularizador de las condiciones de trabajo y de generación de recursos económicos al Sistema de la Seguridad Social por el pago de cotizaciones sociales.
- Corregir la obtención y el disfrute en fraude de ley de las prestaciones por desempleo, particularmente en aquellos supuestos en que se constituyen empresas ficticias para poder acceder a aquéllas o donde se compatibiliza de manera irregular su percepción con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.
- Aflorar posibles situaciones fraudulentas, principalmente en casos de falta de alta en la Seguridad Social de trabajadores que efectivamente prestan servicios en las empresas, en el acceso y la percepción de otras prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

- Combatir los supuestos de aplicación indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

Para contribuir a la consecución de tales objetivos, la Ley 13/2012 introdujo modificaciones en las normas legales vigentes en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

En este sentido, cabe mencionar las reformas introducidas en la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. En esta Ley se revisan entre otros aspectos, los referidos a la delimitación de la responsabilidad personal de los administradores de hecho o de derecho de las personas jurídicas, así como la responsabilidad penal de las personas jurídicas (arts. 31 y 31 bis del Código Penal, modificados por el art. 19 de la LO 1/2015).

No obstante, debemos tener en consideración que la respuesta penal no es la adecuada para la afloración del TND, por varios motivos:

- El TND no es lo mismo que la economía sumergida, ya que ésta incluye actividades ilícitas.
- Los TND son «*trabajadores en negro*», pero no son delincuentes, ya que se trata de actividades legales que no se declaran.
- Por otro lado, estos trabajadores suelen ser personas sin recursos.
- La criminalización debe ser el último recurso.

En el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el 5 de agosto de 2013, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, puso a disposición de todos los ciudadanos un "buzón de lucha contra el fraude laboral", donde todo conocedor de algún incumplimiento de la normativa laboral, de Seguridad Social o de Prevención de Riesgos Laborales, puede ponerlo en conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). El objetivo es facilitar la organización y ejecución de las funciones que la ITSS tiene encomendadas. El comunicante no tiene que aportar ningún dato personal y el buzón solo recoge información sobre las presuntas irregularidades de las que se tenga conocimiento.

Con posterioridad a esta medida, que se ha revelado eficaz, se ha promulgado la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad

Social, que adopta medidas en esta dirección: se crea de la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude (Preámbulo II, párrafos 10 y 11), se crea la escala de subinspectores de Seguridad y Salud en el Trabajo, y se refuerzan las plantillas de inspectores y subinspectores.

5.2.4. A modo de ejemplo: el caso de Argentina

En Argentina, el TND se conoce como “informalidad”, y es un fenómeno muy extendido, con especial incidencia sobre el trabajo independiente. Con la finalidad de buscar posibles soluciones, se han realizado varios estudios que nos pueden aportar algunas ideas a pesar de tratarse de realidades sociales específicas al contexto económico y social del país.

Las investigaciones han indagado sobre el carácter «*voluntario o forzado*» de la situación de informalidad. Encontramos que la informalidad se aborda desde dos perspectivas, pero sobre todo aportan datos para su caracterización.

Desde un punto de vista productivo, se concibe la informalidad como aquellos trabajos de baja productividad en segmentos marginales de la economía y en unidades económicas de subsistencia con baja o nula capacidad de acumulación. Este enfoque, desarrollado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y continuado por la OIT y el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), parte de la hipótesis de que las economías subdesarrolladas se caracterizan por una conformación dual de sus estructuras productivas donde coexisten un sector *atrasado o informal* y un sector *moderno o formal*, de avanzada tecnología y elevada productividad. De esta segmentación surge un mercado de trabajo segmentado, que expresa la segmentación estructural propia de las sociedades que experimentan procesos de modernización parcial en sus estructuras productivas²⁰.

Según el PREALC, la informalidad consistiría en unidades productivas

20 CONTARTESE, D., MAZORRA, X., SCHACHTEL, L. y SCHLESER D., “La informalidad en el trabajo independiente: ¿escape o exclusión?”, en en Bertranou, F. y Maurizio, R., Eds. “Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina”, Buenos Aires: OIT, 2011.

caracterizadas por:

- Producción a pequeña escala
- Medio urbano.
- Reducida cantidad de capital por trabajador.
- Organización rudimentaria.
- Baja productividad.
- Escasa capacidad de acumulación.
- Bajo nivel tecnológico.
- Limitada división social del trabajo.
- Predominio de actividades unipersonales con trabajo de familiares
- Escaso desarrollo de relaciones salariales.

En ese sector, el cuentapropismo de subsistencia²¹ es un componente central, de tal forma que incluso a veces se utiliza como un indicador clave para establecer la informalidad laboral.

Desde este enfoque, el surgimiento de estas unidades obedece a la incapacidad de absorción de mano de obra que manifiesta el sector moderno, producida a la vez por el uso de tecnologías ahorradoras de trabajo y por el acelerado crecimiento de la oferta laboral (demandantes de empleo). En países sin seguro de desempleo o de baja cobertura de los sistemas de protección social, se acude a la lógica de la supervivencia: la gente se refugia en el cuentapropismo, produciendo o vendiendo algo que les permita obtener ingresos. Puede pensarse en una doble exclusión: los trabajadores aparecen expulsados del sector formal de la economía, y por otro lado, son marginados del trabajo asalariado.

Recientemente se suele identificar la informalidad como aquellas actividades que se desarrollan al margen de la legalidad o del sistema regulatorio. Sin embargo, la falta de adecuación al sistema regulatorio, ya sea laboral o de la actividad económica propiamente dicha, funcionaría como un indicador de la situación de informalidad, no como explicación del origen o de las causas de la informalidad.

21 El trabajo autónomo, conocido en Argentina por “cuentapropismo”, cuenta con unas características específicas de la región latinoamericana, consistentes en una alta heterogeneidad, de forma que se establece una clasificación en tres grupos de cuentapropistas: a) cuentapropistas profesionales, b) cuentapropistas de oficio, y c) cuentapropistas de subsistencia.

Este enfoque se basa en el incumplimiento del sistema regulatorio. Interpreta la informalidad poniendo el énfasis en la excesiva intervención estatal, que afecta al libre funcionamiento del mercado.

Desde un punto de vista legal, la informalidad se concibe como aquellos individuos no reconocidos ni protegidos en los marcos jurídicos y reglamentarios. Se trata de una elusión de la regulación y de los impuestos.

En este enfoque, se plantea que el trabajador independiente informal responde a una situación de escape más que de exclusión. En el caso de los asalariados, se da la dinámica inversa, ya que estos no deciden sobre su situación personal, mientras que los independientes sí. Escape es la elección voluntaria que realiza un individuo de participar en la economía informal. Esta elección estaría basada en el análisis de la relación costo-beneficio, a partir de la cual los individuos deciden ocuparse en un trabajo de esas características. Mediante esta conducta están cuestionando la calidad de los servicios que brinda el Estado y su capacidad para hacer cumplir las normas. Ciertos elementos, entre los que destacan la flexibilidad horaria, la autonomía en la toma de decisiones, las bajas prestaciones o la mala calidad de los sistemas de protección social, se utilizan para explicar la elección realizada de las personas para convertirse en trabajadores independientes y en informales.

El debate se centra en dilucidar si el acto de emplearse en la modalidad independiente responde a una elección o voluntad del trabajador o a una opción que permite la subsistencia de los trabajadores. La evidencia empírica permite concluir que la mayoría de los trabajadores independientes en Argentina a principios del S.XXI se ven excluidos de los circuitos productivos formales, y que esta elección responde a una situación que no presenta alternativas.

Estudios realizados en Argentina concluyen que existe una estrecha relación entre informalidad y empleo independiente en la evidencia empírica argentina. La mayoría de los trabajadores independientes son informales, mientras que una porción importante de la informalidad se concentra en ese tipo de ocupaciones, especialmente entre los cuentapropistas.

Las características comunes de las actividades informales, especialmente los

trabajadores de subsistencia son:

- Alto nivel de vulnerabilidad.
- Ingresos muy bajos e irregulares.
- Escasa o nula protección social

Estos rasgos les impiden establecer contratos para asegurar sus derechos de propiedad, acceder a infraestructuras y subvenciones públicas, obtener estabilidad en sus empleos, y organizar una representación eficaz que les permita hacer oír su voz para que se reconozca y proteja su trabajo.

La elusión de la regulación legal implica una falta de protección social y del derecho a percibir ciertas prestaciones laborales, así como la futura carencia de jubilación. Afecta la capacidad financiera del sistema previsional, atenta contra la equidad intergeneracional, y perpetúa la vulnerabilidad socioeconómica del trabajador cuentapropista.

Podemos encontrar diversas formas de informalidad: trabajadores independientes informales, empresarios informales, asalariados informales en unidades de producción formales, y asalariados informales en unidades de producción informales²².

Otros estudios analizaron la problemática de la informalidad, desde la perspectiva de la Seguridad Social, investigando sobre los factores que incentivan y los que desincentivan la elección de la informalidad, así como las posibles soluciones que se podrían implementar para tratar de solucionar la problemática²³.

Según estos autores, el sistema de seguridad social para trabajadores independientes se ve directamente afectado por el bajo nivel de afiliación de los trabajadores y por el incumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de quienes sí están inscritos en el régimen. Una gran parte de de los trabajadores independientes realiza sus actividades de manera informal o en negro (63%).

Encuentran que las razones que contribuyen a explicar el bajo nivel de afiliación al sistema son:

22 BERTRANOU, F. y MAURIZIO, R. "Hipótesis y evidencia empírica sobre el trabajo independiente", en Bertranou, Fabio y Maurizio, Roxana, Eds. *"Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina"*, Buenos Aires: OIT, 2011.

23 Vid. CASALI, P. y BERTRANOU, F., coord., *"Los trabajadores independientes y la Seguridad Social"*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

- *Escasa cultura previsional del trabajador autónomo.* Estos trabajadores no aprecian los beneficios de ahorrar para hacer frente a las contingencias de la vejez, invalidez y muerte, y los costos de no hacerlo. Posiblemente fundado en la creencia de que igual que son autosuficientes para proveer su sustento en la actualidad, también lo harán en el futuro. Esto se ve exacerbado en los jóvenes, quienes consideran que nunca se van a jubilar o que ese momento está muy lejos. Cuando se acercan a la edad de jubilarse, valoran más positivamente la posibilidad de gozar de una jubilación durante la vejez.
- *El diseño del régimen previsional.* La obligación de aportar mensualmente no se corresponde con la irregularidad de sus ingresos, lo cual les conduce a incumplir sus obligaciones. Algunos especialistas consideran que las cargas previsionales de los trabajadores autónomos 27% son demasiado elevadas en comparación con las del trabajador por cuenta ajena (11%)
- *La falta de sanción estatal a los incumplidores.* Al no sancionar el Estado a los incumplidores, el aporte es voluntario. Las periódicas moratorias previsionales crean un desincentivo a cotizar, dándole a los incumplidores una señal de que sus faltas no tendrán consecuencias negativas futuras, sino que más bien, serán recompensados. Esto refuerza la idea de que al final da igual si aportaste o no.
- *El nivel de las prestaciones actuales y su impacto sobre las contribuciones presentes.* El haber jubilatorio no parece percibirse como suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores. Así, en un marco de gran incertidumbre respecto de los futuros haberes jubilatorios, la mayoría de los trabajadores supone que obtendrá la jubilación mínima y que será insuficiente para atender las necesidades de la vejez.
- *Desconfianza y falta de transparencia del sistema.* Cuestionan la no retribución de su dinero en caso de no cumplir con los requisitos para acceder a una jubilación. ¿A dónde fue mi dinero? Otra percepción es que el sistema de seguridad social no es del todo transparente. Por otro lado, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), también merecen la desconfianza de los trabajadores. Suelen preferir que el Estado

maneeje y brinde las prestaciones sociales: al fin y al cabo, no va a desaparecer, como sí lo puede hacer una empresa privada.

- *Desinformación.* La falta de información adecuada y la confusión sobre las características del régimen y los procedimientos de adhesión constituyen un desincentivo a la afiliación y al aporte. El monotributo²⁴ parece confundir al trabajador, ya que desconoce cuánto paga por cada uno de los conceptos (impuestos, impuesto a las ganancias, y sistema previsional).
- *Los mecanismos de determinación de las deudas previsionales.* El mecanismo de determinación de deudas para los trabajadores autónomos que hayan incumplido con sus obligaciones previsionales hace que la deuda sea demasiado onerosa y consecuentemente desalienta su regularización.
- *Baja apropiabilidad de los aportes.* Este argumento es esgrimido en relación con el sistema de capitalización: aproximadamente un 30% se destina a pagar la comisión de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Esto también crea un desincentivo a los aportes.

Mediante la consulta a grupos focales de trabajadores cuentapropistas y entrevistas

24 El Monotributo argentino consiste en un Régimen tributario integrado y simplificado, relativo a los impuestos, las ganancias y al sistema previsional. Para acogerse a este régimen se tiene en cuenta los ingresos brutos del contribuyente, el espacio afectado a la actividad y la energía eléctrica consumida. Los monotributistas están sujetos al régimen especial de los recursos de la Seguridad Social para pequeños contribuyentes, que quedan cubiertos por vejez, invalidez y muerte. A diferencia del Régimen General, tienen Salud en la etapa activa. Luego, como beneficiarios de la prestación previsional, están cubiertos por el PAMI (Plan de Asistencia Médica Integral). Acceden a la salud a través de la obra social. Hay dos tipos especiales de monotributistas: el eventual, y el social. El Monotributista Eventual, pequeño contribuyente eventual u ocasional, es aquel que tiene ingresos inferiores a 120000 pesos brutos anuales. No pueden ser importadores ni empleadores. Su cotización consiste en un pago a cuenta de la cotización fija con destino al Régimen Previsional Público equivalente al 5% de los ingresos brutos que genera cada una de las operaciones que realice. El Monotributo Social es un régimen tributario optativo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social que han estado históricamente excluidas. Quedan cubiertos por la protección para vejez, invalidez, muerte, y salud en las etapas activa y pasiva. A esta modalidad se pueden acoger los monotributistas que están inscritos en el Registro General de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, que es un registro de personas en condiciones de vulnerabilidad social bajo ciertas condiciones. A partir del reconocimiento de sus actividades y de su inclusión como contribuyentes, están en condiciones de emitir facturas, ser proveedores del Estado por contratación directa, acceder a las prestaciones de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud e ingresar al sistema previsional (jubilación). Estas políticas sociales están dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad social. Pueden inscribirse personas que realicen una única actividad económica (ya sea productiva, comercial o de servicios), proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes, y cooperativas de trabajo con un mínimo de seis asociados. En todos los casos, debe tratarse de emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos anuales superiores a 48.000 pesos, monto vigente desde el mes de septiembre de 2013. Asimismo, la actividad económica debe ser genuina y estar enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de cada región.

en profundidad con líderes de opinión, los autores encontraron los siguientes *incentivos* a la afiliación y al aporte:

- *Disfrutar de una jubilación en el futuro.* La posibilidad de pensión para la familia del afiliado o jubilado fallecido, así como una eventual incapacidad laboral no parecen estar presentes como incentivos.
- *Acceder a otros servicios/facilitar la realización de otros trámites.* Entre otros beneficios, se destaca el acceso al crédito.
- *Poder ejercer la actividad o profesión.* Para facturar hay que estar inscrito en el régimen.
- *Expandir la actividad.* Facturar se asocia con posibilidades de crecer en el mercado y acceder a mejores clientes. La factura respalda el trabajo realizado y al trabajador, en tanto le otorga seriedad y hasta idoneidad a su persona.
- *Deber moral / pacto intergeneracional.* Pacto implícito por el cual los trabajadores en actividad contribuyen al sostenimiento de las personas retiradas o jubiladas.

Estos autores realizan algunas propuestas de mejora, dirigidas a mejorar el desconocimiento que la sociedad en general y los cotizantes tienen sobre el sistema, así como el pesimismo y la desconfianza de los afiliados acerca del régimen:

- Informar con claridad y simplicidad a todos los afiliados sobre sus derechos y obligaciones acerca del régimen.
- Informar con amplitud, y a la vez con simplicidad, sobre todos los aspectos sustantivos del sistema, transparentando los diversos subsidios que reciben y recibirán los trabajadores independientes. Estas acciones podrían operar como mejor incentivo para las cotizaciones.
- Evitar el excesivo uso de los planes de regularización de deudas previsionales, ya que debilita el sistema, deslegitimando la obligación de cotizar, especialmente en el caso de los trabajadores independientes.
- Seguir impulsando la regularización de los trabajadores que, comportándose como asalariados, son monotributistas o autónomos, debido a las diferentes modalidades

de contratación desarrollada, especialmente en el sector público. Esto ocurre principalmente en el sector público, aunque también comprende al sector privado con diferentes métodos, que van desde la tercerización a la externalización de tareas sin requerir el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social.

5.3. Conclusiones

Como hemos visto, el trabajo no declarado constituye un problema que no es exclusivo de nuestro país, observándose mayor incidencia en determinadas áreas y regiones culturales. Se ha estimado que en España, su magnitud está en torno al 20% del PIB, lo cual da idea de la importancia que reviste su combate y prevención, a pesar de las dificultades que ello implica.

La consideración del ejemplo argentino nos permite vislumbrar algunas semejanzas y diferencias en varios aspectos: las realidades, las causas, consecuencias y los mecanismos que se utilizan para su prevención y combate. Esto evidencia que aunque se parte de realidades y circunstancias diferentes, existen unos aspectos comunes y otros específicos, de los que se pueden obtener ideas que pueden ser útiles para ambos países.

En ambos casos con independencia del nombre que se le asigna en uno y otro lugar, TND en España o trabajo informal en la República de Argentina, se trata de actividades legales realizadas fuera del control normativo, y en ambos casos, además, se excluyen las actividades ilegales (que en ese caso estaríamos hablando de economía sumergida).

En ambos casos se manifiesta la estrecha relación inversa entre el volumen de trabajo asalariado por un lado, y el de trabajo por cuenta propia y del trabajo no declarado, por el otro, funcionando a modo de vasos comunicantes, de forma que en períodos económicos recesivos, en los que disminuye el trabajo asalariado, se produce un aumento del trabajo independiente y del trabajo no declarado, y a la inversa, en períodos de crecimiento económico, aumenta volumen de trabajo asalariado y disminuye el de trabajo independiente y el no declarado.

Una de las causas comunes en ambos países es la importancia que se atribuye al nuevo modelo productivo posfordista en la génesis de este tipo de trabajo, que con sus

nuevas tendencias organizativas en la búsqueda permanente de la reducción de costes, entre los que destacan los costes laborales, tiene una alta capacidad destructora de puestos de trabajo. En el caso de España, esta tendencia se ha visto acentuada por la crisis iniciada en 2007, pero el hecho de esta coincidencia entre ambos países, sugiere que este cambio de modelo productivo podría estar detrás, no solo de los altos niveles de trabajo no declarado, sino del protagonismo que se está otorgando en la actualidad al trabajo autónomo como alternativa al trabajo asalariado.

En cuanto a las consecuencias del TND/informalidad, en el primer caso se enfatiza el hecho de que constituye un fraude laboral, fiscal y a la Seguridad Social, una competencia desleal, y conlleva una situación de desprotección; en el caso argentino, las consecuencias que se atribuyen son una alta vulnerabilidad de los trabajadores, unos ingresos bajos e irregulares, y baja o nula protección social.

Estas causas percibidas determinan el tipo de medidas que se han adoptado en ambos países para afrontar el problema. En España, estas medidas han sido predominantemente represivas: buzón de fraude laboral, aumento del número de inspectores de trabajo, medidas penales, etc. aunque también se ha tomado algunas en sentido facilitador del afloramiento de actividades no declaradas, como es el caso de las reducciones en cotización para casos de pluriactividad. En cambio, en Argentina, se ha prestado mayor atención a las medidas facilitadoras del afloramiento y prevención de la informalidad.

Una de las más importantes en este sentido ha sido la instauración del «*Monotributo*» que consiste en un sistema diseñado para pequeños contribuyentes que simplifica el cumplimiento simultáneo de las obligaciones fiscales y previsionales: en un solo tributo se incluye el impuesto sobre los beneficios y la cotización al sistema previsional, lo que sin resultar gravoso para el contribuyente, le facilita el cumplimiento de sus obligaciones formales. Además, cuentan con un sistema diseñado para cuentapropistas en situación de riesgo de exclusión, el «*Monotributo Social*», que supone una aportación muy reducida, y les permite acceder a la protección social, así como trabajar dentro de la formalidad.

Por otro lado, como hemos visto, entre las causas que se citan como

desincentivadoras de la cotización figura la falta de sanción a los incumplidores.

Podría resultar interesante que cada uno de los casos explorase posibles soluciones en la línea del otro. Es decir, en el caso de Argentina, probablemente ayudaría indagar la vía represiva, aunque sin perder de vista la crudeza de la realidad que obliga a muchas personas a buscar desesperadamente un modo de subsistencia, y en España, contemplar medidas en la línea facilitadora del cumplimiento, ya que prácticamente no se han adoptado medidas en este sentido, como podría ser, por ejemplo reducir los importes de las cotizaciones de los autónomos, o como se viene proyectando por algunos partidos políticos, adaptarlas a los ingresos reales del trabajador, o incluso tratar de converger con las cantidades que se cotizan en otros países de nuestro entorno, que son sensiblemente inferiores.

CAPÍTULO II. PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO: ENCUADRAMIENTO GENERAL EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

En este capítulo se abordan las técnicas de intervención pública sobre la economía y sus limitaciones, se continúa con el encuadre del trabajo autónomo en las políticas de empleo, y se concluye con la acotación del objeto de estudio.

La cláusula del Estado Social de Derecho es, a la postre, el fundamento jurídico-político de las políticas de promoción. El análisis de las técnicas de intervención pública en la economía privada nos ayudará a establecer la distinción entre los conceptos de “promoción” y “fomento”, frecuentemente utilizados como sinónimos, a la vez nos resultará útil para la realización de este trabajo, ya que proporciona el criterio de clasificación para sistematizar las medidas de promoción tanto del trabajo autónomo como de la actividad económica disponibles.

Como la actividad pública de promoción se materializa en políticas concretas, y en los últimos años, las políticas de empleo han incluido al trabajo autónomo, estas políticas merecen un tratamiento en este apartado, en el que se realiza una descripción de las políticas de empleo, su tendencia a focalizarse en determinados colectivos destinatarios, y su aplicación adaptada a la organización territorial del Estado, con el correlativo reparto de competencias entre las administraciones estatal y autonómicas.

Una vez abordadas sucintamente las posibilidades de intervención pública y sus límites, y la configuración general de las políticas de empleo, se finaliza el apartado con un análisis sobre el fundamento de la inclusión del trabajo autónomo entre las políticas de empleo.

1. EL FUNDAMENTO JURÍDICO-POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN

1.1. Técnicas de intervención pública en la economía

Siguiendo en la doctrina administrativa a AHUMADA RAMOS, desde una perspectiva evolutiva, podemos remontar a principios del S XX, momento en que el papel del Estado se limitaba a garantizar el orden público, permitiendo el libre funcionamiento del mercado, sin entrar en consideraciones sobre las posibles disfunciones que pudieran ocurrir. Progresivamente se fue pasando hacia un estado interventor, prestador y en algunos casos planificador de la economía. En la actualidad nos encontramos ante el Estado Garante o Regulador, que se encarga de garantizar que las actividades o procesos que asumía con anterioridad, se lleven a cabo.

De acuerdo con AHUMADA RAMOS, las actividades del Estado se pueden clasificar en los siguientes tipos:

- Policía o limitación de derechos.
- Fomento.
- Prestación de servicio público.
- Actividad empresarial o de dación de productos al mercado.
- Otras actividades (planificación, arbitral...).

En la sistematización que pretendemos realizar de las medidas de promoción del trabajo autónomo, hemos considerado oportuno utilizar como criterio de clasificación el tipo de actividad pública utilizado para intervenir. Es decir, los poderes públicos, con la finalidad de promocionar el trabajo autónomo en particular y la actividad empresarial en general, eligen los tipos de actividades que mejor se adecúan a ese objetivo: la actividad de policía, en la que se incluyen las medidas de regulación normativa dirigidas a facilitar la creación de un entorno favorable a la actividad empresarial, la actividad de fomento, y la de prestación de servicio público. Por todo ello, a continuación nos vamos a referir sucinta y exclusivamente a estas actividades, centrándonos en los aspectos relacionados con la finalidad de nuestro trabajo.

a) *La actividad de limitación de derechos* utiliza una estrategia represiva, y consiste en la imposición y limitación de libertades para conseguir una ordenada convivencia. Se trata de la imposición unilateral de obligaciones, con la posibilidad de sanciones para los incumplimientos. Los instrumentos ordinarios de esta actividad son las normas, que establecen las obligaciones, y los actos administrativos, que concretan lo que se tiene que hacer.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, que afirman que la actividad de limitación de derechos consiste en el sacrificio de situaciones de mero interés, distinguen varios grupos de actos administrativos: actividad de policía, potestades ablatorias, prestaciones forzosas, imposición de deberes y obligaciones, delimitaciones administrativas del contenido normal de derechos, y coacción administrativa, especialmente las sanciones.

La CE consagra el principio de libertad y el de legalidad: autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas las actividades que la Ley no prohíbe o cuyo ejercicio no subordina a requisitos o condiciones determinadas, e impide que la administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal. Así, cualquier ayuntamiento no puede establecer a su albur cualquier medida de intervención sobre los derechos de los ciudadanos, necesitándose para su puesta en práctica una regulación por Ley que habilite tal facultad en el caso concreto. Por lo tanto, la actividad de limitación o policía se configura como un poder sujeto a ciertos límites: es necesario que una ley delimite previamente el contenido de los derechos, debiendo existir una vinculación positiva de la potestad de policía a la Ley, y además, se debe respetar siempre el principio de proporcionalidad, y el principio de igualdad.

Las limitaciones pueden afectar a las libertades públicas, a la propiedad, a la empresa como actividad, o a derechos de obligación (administración económica, social, y especialmente laboral). No son indemnizables, especialmente en el caso de las limitaciones a la propiedad y a los derechos patrimoniales, lo que las distingue de las expropiaciones.

Los instrumentos de que dispone la administración para imponer las limitaciones de derechos pueden clasificarse en tres grupos, dependiendo de que la actuación

administrativa sea previa al ejercicio de esos derechos, (autorizaciones, inscripciones, o registraciones), concurrente (inspección, verificación, posibilidad de impartir órdenes, preceptivas o prohibitivas, o instrucciones), o posterior (actuaciones para la ejecución forzosa de actos desatendidos, para paralizar los mal ejecutados, o para remover las situaciones logradas con los mismos, revocaciones sancionatorias y sobre todo sanciones administrativas).

La elección de la técnica por la Administración tiene que ser la que suponga una menor restricción de libertad, y además tiene que ser congruente y proporcionada a los valores constitucionales que con ella quieren protegerse.

Hay dos modelos abstractos de intervención, cada uno con un distinto grado de limitación de libertad: el modelo *represivo* y el *preventivo*. El primero supone la existencia de una completa regulación previa de la actividad, dentro de la cual el ejercicio de ésta se entiende enteramente libre y no está sometido "*ab initio*" a control administrativo alguno. Solo a posteriori, si se detecta actividad extralegal, surge la reacción por vía de sanción administrativa o penal, según proceda. El sistema preventivo supone una intervención más intensa, mayor restricción de la libertad: a la regulación previa se une la comprobación por la administración del proyecto. Si cumple los requisitos, se levanta la prohibición general establecida por la ley como punto de partida.

El control previo admite modalidades distintas que suponen grandes diferencias también de restricción o limitación de libertad:

- Comunicación, notificación previa, o declaración.
- Inscripción en un Registro público.
- Dar lugar a una prohibición formal ulterior en el supuesto de incumplimiento de requisitos.
- Autorización previa, que es el nivel máximo de restricción de libertad. Esta técnica, que consiste en cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio, tiene variantes más o menos agresivas para la libertad. Estas variaciones se pueden deber al modo de obtener la autorización (según que el silencio opere en sentido positivo o negativo), por razón de la configuración normativa del poder otorgado a

la administración para otorgarla o denegarla, que puede ser un poder estrictamente vinculado o reglado o más discrecional y admitir o no condicionamientos.

Las prestaciones forzosas pueden ser personales o reales, según la prestación consista en un servicio personal o en la entrega de una cosa. Entre las personales se incluye el Servicio Militar, la prestación personal y de transporte, imponible como un medio financiero no dinerario, en los municipios con menos de 5000 habitantes y Entidades locales menores para obras y limpieza de vías públicas, fuentes, abrevaderos y obras municipales (art. 118 y sigs. LHL), y las requisas de servicios personales, que pueden ser civiles o militares, según las circunstancias y el fin determinante.

Por su parte, las prestaciones reales, pueden ser tributarias, incluida la Seguridad Social, y las no tributarias, en cuyo ámbito solamente caben algunos caso aislados, como el depósito obligatorio de libros e impresos (art. 12 de la Ley de Prensa e Imprenta, Decreto de 31 de marzo de 1966, disposición adicional 1ª de la Ley de Propiedad Intelectual de 1987), y la energía eléctrica de reserva en favor de las Confederaciones Hidrográficas (arts. 4º y 5º del RD de 14 de junio de 1921, Decreto de 18 de junio de 1943, art. 12), etc.

La *imposición de deberes* obliga al sujeto a adoptar cierto comportamiento de hacer, no hacer o padecer. Se trata de deberes que no enriquecen el patrimonio de la administración, sino que surgen por puras consideraciones abstractas de interés público. Hay tres tipos de imposición de deberes: reglamentaria, administrativa, y deberes normativos fiscalizados por la Administración.

b) La actividad de fomento consiste en un mecanismo por el que los poderes públicos pretenden incidir en los comportamientos de los particulares hacia fines de interés general mediante estímulos o incentivos. En este caso, no se produce una limitación o restricción de libertades.

Esta actividad se puede realizar de varios modos:

- *Menciones honoríficas y distintivos*: distinción social por la que se hace un público reconocimiento del mérito de una acción personal o empresarial realizada en favor

del interés general (condecoraciones civiles y militares, títulos nobiliarios, algunos títulos y calificaciones académicas, premios científicos y literarios, distintivos relacionados con la Responsabilidad Social Corporativa, medioambientales, etc.).

- *Ventajas de carácter jurídico.* Pueden tener un carácter positivo, como ocurre con la concesión del privilegio de expropiación forzosa o con el otorgamiento de concesiones administrativas a los descubridores de minas o aguas subterráneas, o pueden consistir en la dispensa del cumplimiento de determinadas obligaciones legales o reglamentarias por motivos de interés general.
- *Ventajas de carácter económico.* Pueden ser de carácter real, o de naturaleza dineraria. Estas últimas pueden consistir en una dotación de dinero con cargo a la hacienda pública, como ocurre con las subvenciones empresariales, los anticipos, los subsidios y ciertas primas, o en la rebaja o exención del cumplimiento de obligaciones económicas dinerarias legalmente previstas con carácter general en favor de la Hacienda Pública. El TFUE establece criterios muy restrictivos para las ventajas económicas a las empresas al objeto de evitar perturbaciones en la competencia.

Junto con las desgravaciones y exenciones fiscales, la subvención destaca por su singularidad e importancia cuantitativa. Consiste en cualquier auxilio directo o indirecto, valorable económicamente, a expensas de las Entidades Públicas (entre ellos, becas, primas, premios y demás gastos de ayuda personal). En sentido más restrictivo, se consideran subvenciones las ventajas económicas de carácter directo consistentes en atribuciones patrimoniales gratuitas de fondos públicos en favor de un particular. No consiste en una donación. La subvención se otorga en virtud de un acto administrativo que hace nacer para el beneficiario un verdadero derecho de crédito frente a la Administración. Se requiere que hayan sido consignadas presupuestariamente, exista posibilidad de revocación, y control administrativo del destino de la subvención.

Los instrumentos de la actividad de fomento son la normativa sobre los términos y condiciones de la ayuda, la convocatoria de concursos para su otorgamiento, y la inspección para comprobar que los fondos recibidos se emplean para el fin acordado.

c) *La actividad de prestación de servicio público.* La doctrina suele distinguir entre una serie de actividades que se reconocen como propias del Estado en cuanto organización política, esenciales al mismo, inherentes a sus fines esenciales, sin las cuales no existe éste, y por otro, actividades esenciales para la comunidad o muy útiles o convenientes para la misma, que pueden ser desarrolladas por los particulares, pero que han venido siendo prestadas por el Estado. En el primer grupo, se pueden citar la creación del Derecho, la justicia, política exterior, defensa del Estado, seguridad interior, Hacienda Pública, y algunas más. En el segundo grupo, (servicios públicos en sentido estricto), actividades tales como asistencia sanitaria, educación, suministro de productos energéticos, radio, televisión, etc. Estas últimas actividades son esenciales para el crecimiento y desarrollo económico de la nación. Además se caracterizan por su importante peso específico en la economía. Además, estos sectores tienen una fuerte tendencia al monopolio natural, bien por limitaciones físicas o por eliminación de competidores débiles.

De acuerdo con esto, la actividad de prestación de servicio público consiste en la puesta a disposición de la posibilidad de beneficiarse de un servicio, que puede ser prestado directamente por la administración o por un concesionario, pudiéndose prestar en régimen de monopolio o en concurrencia con particulares.

Esta actividad está inspirada por los principios de igualdad en el acceso a las prestaciones esenciales, continuidad en la actividad, limitando la libertad empresarial de interrumpir la actividad a su voluntad, y adaptación del servicio público, que en régimen de monopolio no tiene incentivo para la mejora.

1.2. Límites de las técnicas de intervención estatal en la economía

La acción de fomento, que como hemos visto anteriormente, se materializa principalmente a través de incentivos económicos, no puede ejercitarse sin límites, ya que es necesario respetar ciertas reglas para no interferir en el correcto funcionamiento del Estado de Derecho, la economía de mercado, y la Unión Europea. En este sentido, toda intervención de fomento mediante incentivos económicos, exige predeterminar de

antemano los criterios de concesión, debiendo respetar el principios de igualdad, servir a los intereses generales, y no introducir distorsiones que puedan interferir el funcionamiento correcto del mercado y la competencia, debiendo, además, respetar el principio de transparencia, de acuerdo con el cual, las Administraciones deben hacer públicas las subvenciones que concedan, y, a la vez, se debe contener la información relevante sobre todas las subvenciones en una base de datos de ámbito nacional²⁵.

Con la aparición de la función de regulación económica por el estado, como consecuencia de la liberalización de los servicios para que se presten en régimen de competencia, propiciada por el Tratado Fundacional de la Unión Europea (TFUE), se busca una forma de intervención estatal poco intrusiva, dirigida a preservar y garantizar determinados bienes de interés general o público, pero sin limitar la libertad de empresa ni las reglas de funcionamiento del mercado. Bajo esta perspectiva, el Estado actúa para garantizar el mercado, no para sustituirlo. Asume la función de garantizar que el mercado y la competencia funcionen correctamente. Para estos fines se crean los organismos de defensa de la competencia y se regulan los niveles territoriales de actuación a nivel europeo, estatal y autonómico.

A nivel estatal se crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), asignándole funciones de vigilancia y corrección de conductas prohibidas (conductas colusorias, abusos de posición dominante, y actos desleales), de las concentraciones de empresas, y de las ayudas públicas. Incluso se le ha atribuido la capacidad de impugnar acuerdos del Consejo de Ministros ante los Tribunales, si considera que infringen la Ley de Defensa de la Competencia.

Las ayudas y la competencia no siempre van en la misma dirección. Hay supuestos en que las ayudas sirven a fines nobles con los que es difícil estar en desacuerdo; en otros casos es necesario examinar si es justo ayudar a unas empresas o zonas que compiten con otras, y en cambio no ayudar a esas otras. Por otro lado, las ayudas pueden comprometer las libertades comunitarias y la existencia de un auténtico mercado interior, que se distorsiona si se compete en condiciones desiguales. No obstante el TFUE, que en sus artículos 107 a 109 regula las ayudas y subvenciones, en el art. 107.1 prohíbe todas aquellas que puedan perturbar la competencia, y en los puntos 2 y 3 establece algunas

25 Vid. Exposición de motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones.

excepciones, entre las que encajan las medidas de fomento del trabajo autónomo contempladas en este trabajo²⁶, concretamente en el punto 3, que considera compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS), es la norma general aplicable a la acción de fomento. Se exige predeterminar de antemano las reglas de otorgamiento; la administración debe guardar los principios de igualdad (art. 14 CE), el de servir con objetividad a los intereses generales (art. 103 CE), la entrega se debe realizar sin contraprestación directa de los beneficiarios, debe estar sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido, y el proyecto, la acción, conducta, o situación financiada debe tener por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública (art. 2 LGS), no debe interferir con la competencia, y debe ser objeto de control financiero respecto de beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras por razón de las subvenciones de la Administración General del Estado y organismos y entidades vinculados o dependientes de aquélla, otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o a los fondos de la Unión

²⁶ Art. 107 TFUE: “.....2. Serán compatibles con el mercado interior: las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos; las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional; las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división. Cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se derogue la presente letra. 3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior: las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social; las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro; las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común; las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común; las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada a propuesta de la Comisión.”

Europea (art. 44.1 LGS).

2. EL ENCUADRE DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO

Tradicionalmente, el trabajo autónomo apenas ha recibido atención por parte de los poderes públicos, al considerar que tenía escasa relevancia. Desde finales del siglo pasado se ha venido cambiando esta tendencia, ya que con la problemática de los altos niveles de desempleo, se ha empezado a promocionar esta modalidad de trabajo como parte de la solución al problema, debido a su potencial generador de empleo. Prueba de ello ha sido la inclusión del trabajo autónomo como objetivo de destino de las políticas de empleo, tanto a nivel comunitario como estatal, autonómico y local.

La promoción del trabajo autónomo se puede ejecutar desde dos perspectivas: por un lado, como una forma de facilitar o impulsar la creación y mantenimiento de puestos de trabajo bajo la forma de autoempleo, lo que constituye uno de los objetivos de las políticas de empleo contemplados en el art. 2.i) del RDL 3/2015, Texto Refundido de la Ley de Empleo (en adelante, TRLE). También se promociona el trabajo autónomo desde un enfoque más amplio, como el que se ha practicado con la Ley de emprendedores (L 14/2013), de tal forma que se promociona la actividad económica en general, de tal forma que parte de las medidas que adoptan repercuten a todas las modalidades de actividad económica, entre las que se encuentra el trabajo autónomo, y otras medidas pueden ser más específicas para actividades empresariales de mayor dimensión y no alcanzar al trabajo autónomo. Del mismo modo, dentro de las medidas específicas para el trabajo autónomo, hay casos en los que se establecen excepciones para ampliar su cobertura a todos o parte de los empresarios o emprendedores autónomos, que como hemos visto en el capítulo anterior, abarcan a todos los afiliados al RETA, y pueden ser, además de trabajadores autónomos, trabajadores cuasiautónomos, o acogidos al RETA, entre los que figuran los promotores, los religiosos, y los socios trabajadores de cooperativas y sociedades laborales.

La prioridad de las políticas de empleo es facilitar el acceso a una ocupación,

tradicionalmente asalariada, y ampliada en épocas recientes hacia el autoempleo. En este último caso, puede materializarse bajo la forma de trabajo autónomo o a través de la integración como socio trabajador en alguna de las modalidades de economía social, bien sea cooperativa de trabajo o Sociedad Laboral.

Debido a que generalmente se reserva un lugar prioritario dentro de estas políticas a los colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, hemos considerado importante incluir un epígrafe dedicado a esta temática, y a continuación veremos en detalle la gestión territorializada de su ejecución.

2.1. Las políticas de fomento del empleo

Entendemos por política de empleo el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo (art. 2 RDL 3/2015, TRLE). El trabajo tiene un papel esencial en las necesidades sociales, ya que a su través pueden verse satisfechas otras necesidades igualmente básicas (compra de vivienda, formación de una familia, educación de los hijos, etcétera). Como tal necesidad así percibida y reconocida, da lugar al reconocimiento del derecho social al empleo en el artículo 40 de la Constitución Española (en adelante CE).

Las políticas de empleo se clasifican en activas y pasivas. Entendemos por política activa de empleo *«el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social»* (art. 36.1 TRLE).

Especifica el art. 36.1 TRLE que estas políticas *«deberán desarrollarse en todo el Estado, teniendo en cuenta la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los*

contenidos comunes establecidos en la normativa estatal de aplicación, las necesidades de los demandantes de empleo y los requerimientos de los respectivos mercados de trabajo, de manera coordinada entre los agentes de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral e intermediación laboral que realizan tales acciones, con objeto de favorecer la colocación de los demandantes de empleo.»

Sus rasgos básicos son:

1. Coordinación entre las diversas medidas tomadas y los diferentes sujetos implicados.
2. Enfoque preventivo: deben practicarse antes de que el desempleado lo sea de larga duración.
3. Unidad del Mercado de trabajo: las barreras geográficas se difuminan. El campo de aplicación de las políticas de empleo es el territorio nacional.

Entre los objetivos generales de las políticas de empleo se encuentra el de *«fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial»* (art. 2.i del TRLE), y entre los principios generales de las políticas activas de empleo figura el *«fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial»* (art. 37.c TRLE).

Las *políticas pasivas* de empleo buscan proteger al desempleado a través de rentas económicas que garanticen la cobertura de sus necesidades mientras se procede a su reinserción en el mercado de trabajo. Tienen carácter subsidiario, ya que solamente se aplican cuando las políticas activas resultan insuficientes.

Las medidas que se adoptan en políticas pasivas de empleo son de dos tipos:

a) *Protección por desempleo*, en las que el colectivo protegido son los desempleados, es decir, aquellos que siendo aptos para trabajar, no pueden hacerlo por causa ajena a su voluntad. Los organismos de la Seguridad social son el Servicio Público Estatal de Empleo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, y la Tesorería General de la Seguridad Social, y la protección del sistema de Seguridad Social puede ser a dos niveles: contributivo y

asistencial. b) *Rentas de inserción*, que pueden ser renta activa de inserción y renta mínima de inserción o salarios sociales.

Es importante señalar que es frecuente la adopción de acciones positivas, que se plantean dentro del debate sobre la integración y la exclusión de diversos grupos minoritarios, como consecuencia de que nuestras sociedades no son sustancialmente igualitarias, ni tampoco lo son las empresas, a pesar de que el principio de democracia comporta el reconocimiento del principio de igualdad entre todos los seres humanos. Las discriminaciones étnicas, raciales, por orientación sexual y otro hándicap físico o mental son evidentes.

Se entiende por *acciones positivas* el conjunto de políticas públicas cuyo objetivo es invertir las tendencias que mantienen a ciertos grupos en una posición desventajosa en materia de empleo, educación y representación política, fundamentalmente, y no tiene por qué limitarse al establecimiento de cuotas rígidas, ya que puede consistir, simplemente en la fijación de objetivos. La adopción de este tipo de medidas es un tema controvertido en varios ámbitos: económico, sociológico, filosófico y jurídico. En el plano jurídico, el debate se ha centrado, fundamentalmente, en la compatibilidad o incompatibilidad de los tratamientos preferenciales con los principios de igualdad y no discriminación. En el marco del Derecho Comunitario ha sido admitido con matizaciones ⁽²⁷⁾

Dado que las políticas de empleo tienden hacia la adopción de medidas de acción positivas en relación con colectivos especialmente vulnerables en el mercado de trabajo, es interesante partir de los parámetros constitucionales en la lectura que de los mismos ha hecho el TC, y se concretan en:

- El TC ha definido estas medidas como aquellas que tienden a procurar la igualdad sustancial de sujetos que se encuentran en condiciones desfavorables de partida para muchas facetas de la vida social en la que está comprometido su propio desarrollo como personas.

²⁷ La Directiva 2000/78/CE contempla específicamente las acciones positivas, si bien lo hace de forma muy tímida, al establecer en su artículo 7, que el principio de igualdad «no impide» que los Estados miembros las lleven a cabo. Timidez criticable, pues está lejos de obligar a los Estados miembros a que adopten este tipo de medidas.

- El TC considera que la actuación de los poderes públicos para remediar la situación de determinados grupos sociales colocados en posiciones de desventaja en el ámbito laboral, por razones que resultan de tradiciones y hábitos profundamente arraigados en la sociedad y que difícilmente se pueden eliminar, no vulnera el principio de igualdad, aun cuando establezca para ellas un trato más favorable, pues se persigue dar tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas.
- La doctrina constitucional diferencia conceptualmente entre acción positiva y acción protectora, en los supuestos relativos a discriminación por razón de género. Es especialmente crítica con la acción protectora, en cuanto contribuye a perpetuar la situación sociolaboral de la mujer, por lo que considera que la protección de la mujer sea razón suficiente para justificar la diferenciación, ni es suficiente que el sujeto beneficiario de la protección sea mujer, pues ello es evidentemente contrario al artículo 14 CE (STC 128/1987, de 16 de julio). Por el contrario, el TC afirma que las medidas de acción positiva cuyo objetivo y resultado es eliminar obstáculos y favorecer el acceso y la permanencia de la mujer en el mercado de trabajo, impulsando e incentivando una asignación de roles sociales igualitaria, son, además de justificables, exigibles desde la óptica constitucional.
- El TC considera que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración de las medidas de acción positiva (STC 109/1993, de 25 de marzo), respetando tres límites: 1) que se constate la existencia de la situación de discriminación que se pretende evitar; 2) que la medida sea temporal, hasta la superación de la situación constatada; 3) que se cumplan las exigencias de razonabilidad, proporcionalidad y efectividad de la medida.
- El TC parece deducir del texto de la CE la existencia de una exigencia a los poderes públicos de actuación, al afirmar que el tratamiento diverso de situaciones distintas puede incluso venir exigido, en un Estado Social y Democrático de Derecho, para la efectividad de los valores que la CE consagra.
- Especialmente interesante es el tema de las cuotas. La Ley Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI) es la única norma que establece una cuota de reserva rígida a favor del colectivo de discapacitados y es,

lógicamente en relación a ésta la única vez que el TC ha abordado el tema (STC 269/1994, de 3 de octubre), haciéndolo, sin embargo, en términos generales y abstractos, y, por tanto, extrapolable o generalizable a cualquier otra que pudiera introducirse.

- A diferencia de las medidas dirigidas a la consecución de la igualdad de oportunidades, las *cuotas de reserva* actúan sobre los resultados, siendo su objetivo garantizar la igualdad de hecho. En el caso de las cuotas, el TC, junto con los límites generales a las acciones positivas, exige dos requisitos adicionales: a) que los requisitos exigidos para el acceso a las plazas reservadas, respondan a los criterios de demostrar su aptitud e idoneidad para el desempeño del puesto y por tanto, no exima a los candidatos de la obligación de demostrar su aptitud e idoneidad para el desempeño del puesto; b) la reserva no puede ser personalizada, es decir, en términos concretos no puede referirse a una persona determinada²⁸.

De todo esto, podemos concluir que las medidas de acción positiva ganan terreno en nuestro ordenamiento a partir de la doctrina constitucional, esto es, básicamente, respetando los principios de constatación, temporalidad y adecuación.

2.2. Subjetivación de las políticas de empleo

Cada vez tenemos menos políticas de empleo genéricas y más políticas específicas, cuyos destinatarios son los colectivos débiles y las personas en situación de riesgo o de exclusión social. Basándonos en el trabajo de OLARTE⁽²⁹⁾, vamos a presentar una breve exposición de la tendencia.

A partir de la Ley 56/2003 de empleo, (derogada por R D Leg. 3/2015-TRLE), la mayor parte de las políticas de empleo tienen como destinatarios a las personas integrantes de colectivos concretos, los grupos con especiales dificultades. Así, el art. 30.1 del citado TRLE, establece que:

28 Vid. OLARTE ENCABO, S., “*Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La subjetivación de las políticas activas de empleo*”. pp. 69-73. Ed. Aranzadi. Navarra, 2008.

29 Vid. OLARTE ENCABO, S., ops. cit. supra, p.177 y ss.

«El Gobierno y las comunidades autónomas adoptarán, de acuerdo con los preceptos constitucionales y estatutarios, así como con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo, programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería, u otros que se puedan determinar, en el marco del Sistema Nacional de Empleo.»

Los empresarios, cualquiera que sea su forma jurídica, incluyendo las sociedades laborales, las sociedades cooperativas y los trabajadores autónomos, también son destinatarios de dicha política, pero no son su destinatario final, sino sólo el instrumental, por más que sean los beneficiarios directos de exenciones, bonificaciones o subvenciones públicas.

En cuanto a los trabajadores autónomos, las políticas de fomento del autoempleo también participan en la misma línea de subjetivación, centrándose generalmente en los mismos colectivos que las dirigidas al fomento de la contratación laboral.

El análisis de los colectivos pone de manifiesto básicamente cuatro tendencias:

- La creciente centralidad y protagonismo de estos colectivos en las Políticas de Empleo, que cada vez tienden a ser más diferenciados subjetivamente.
- La constante ampliación del número de estos colectivos. Inicialmente solo se establecían medidas diferenciadas para las personas con discapacidad, pero progresivamente se van añadiendo otros, como trabajadores mayores, mujeres o jóvenes.
- La tendencia a la cronificación de los colectivos, lo que se explicaría, bien por una actuación según inercia, sin más reflexiones ni evaluaciones de situación, o, más bien, por la escasa eficiencia de las medidas que se han adoptado para elevar las oportunidades de empleo de estas personas.

- La ampliación de colectivos comporta un proceso paralelo consistente en una mayor complejidad en la definición de estos colectivos, que se dividen y subdividen según características, generando subclasificaciones dentro de cada grupo. Así, dentro del colectivo de las mujeres, se va a distinguir entre mujeres con responsabilidades familiares y situaciones relacionadas con la maternidad, mujeres víctimas de violencia doméstica, mujeres inmigrantes, mujeres que ejercen la prostitución, o en sectores subrepresentadas.

Jóvenes. El artículo 48 CE impone a los poderes públicos que promuevan “las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. La preocupación predominante en nuestros días es favorecer el tránsito de la vida escolar a la vida activa, y es objeto de un tratamiento específico y de la adopción de medidas de acción positiva justificadas por la fragilidad de esta franja de edad en el mercado de trabajo y por las insuficiencias del sistema educativo en orden a garantizar la inserción laboral.

Junto a las medidas de tipo formativo, la orientación fundamental del ordenamiento jurídico en este terreno será la de incentivar a las empresas a concluir contratos de trabajo de un tipo particular que comporta para el empresario una obligación de formación y para el trabajador un salario inferior al de un trabajador vinculado con un contrato común.

La situación laboral de la juventud (16-30 años) se caracteriza por tres notas: elevada tasa de paro, elevada tasa de temporalidad, muy superior a la de los adultos, acentuándose cada vez más en grupos de edad más jóvenes que, además, padecen una alta tasa de concentración en determinadas ramas de actividad (polarización sectorial y ocupacional). Podemos caracterizar, pues, este colectivo con tres notas: desempleo, precariedad, e inestabilidad en el empleo.

Los pilares fundamentales sobre los que se ha hecho recaer el peso de la inserción laboral de los jóvenes son los contratos formativos: el contrato de formación regulado en apartado 2º del artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, que tiene como objetivo facilitar la inserción en el mercado de trabajo a través de la aprendizaje a jóvenes cuya

falta de formación y experiencia laboral dificulta su acceso al empleo. La otra modalidad es el contrato de trabajo en prácticas, regulado en el apartado 1 del artículo 11 del ET, dirigido también a jóvenes que han adquirido un grado de formación y cualificación profesional, pero carecen de experiencia profesional.

Mayores. Este colectivo se identifica, generalmente, con las personas mayores de 45 años, por lo que sería más correcto denominarlos trabajadores maduros. En esta fase de la vida laboral concurren una serie de factores que hacen más difícil que la persona que ha quedado en situación de desempleo pueda volver a ingresar en el mercado de trabajo: falta de adaptación, de reciclaje profesional, encarecimiento de costes sociales, cargas familiares, mayor propensión a las bajas laborales y absentismo laboral. Se consideran colectivo necesitado de una labor de compensación o reequilibrio sólo en la medida en que se haya producido efectivamente la dificultad, constatada a través de la permanencia en situación de desempleo por un período ininterrumpido de doce meses, salvo que la disposición concreta que regule los incentivos establezca un período más corto.

Mujeres. Uno de los cambios más significativos en nuestro mercado de trabajo ha sido la creciente incorporación de la mujer al mercado, no al trabajo. Pese a ello no se ha alcanzado una posición de igualdad con los hombres. La situación es claramente desventajosa: mayor tasa de paro, más paro de larga duración, alta tasa de temporalidad, más tasa de trabajo a tiempo parcial, desigualdades en el terreno salarial, de clasificación profesional y ascensos. La evolución hacia un equilibrio cuantitativo en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres, no está viéndose acompañada de un equilibrio cualitativo entre ambos sexos.

La UE da un impulso a las políticas de género con la Directiva 76/2007, sobre igualdad de trato en el acceso al empleo, a la formación, a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo. En el ámbito de las políticas de empleo, siguiendo la Estrategia Europea de Empleo, los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y los sucesivos programas anuales de fomento del empleo han tenido en las mujeres uno de sus colectivos prioritarios. Son destacables los esfuerzos del Instituto de la mujer, que desarrolla programas destinados a fomentar el empleo y el autoempleo de las mujeres, además de programas formativos específicos y medidas complementarias a nivel autonómico

dirigidas muy especialmente al autoempleo.

En general, los incentivos a la contratación, al mantenimiento del empleo y a la incorporación en sociedades cooperativas y sociedades laborales o al autoempleo han incidido de forma muy importante en este colectivo, lo que se ha traducido en un crecimiento de las tasas de actividad y empleo de las mujeres, aunque las diferencias son aún ostensibles.

Discapacitados. El artículo 49 CE ordena a los poderes públicos que realicen «una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a los ciudadanos» Este precepto es una concreción del principio de igualdad para las personas con discapacidad, y por tanto, establece las bases de un tratamiento jurídico diferenciado con un fin de equiparación, lo que lo conecta directamente con lo establecido en el artículo 9.2 CE, para que haga efectiva la condición de ciudadano de estas personas.

El grado de participación de las personas con discapacidad es marcadamente inferior: dos de cada tres están en situación de inactividad. La tasa de empleo apenas llega a la mitad de la registrada por personas sin discapacidad. Las tasas de actividad son también sensiblemente inferiores. La situación laboral de estas personas es claramente desventajosa, lo cual se explica, generalmente, por la existencia de barreras y restricciones, así como de prácticas discriminatorias. La LISMI no excluye el empleo protegido para las situaciones que lo requieran. Contempla, además, medidas como el empleo fomentado, el empleo selectivo, y el empleo reservado. Con respecto al empleo reservado, cabe la posibilidad de sustituir el cupo de reserva para personas con discapacidad que deben establecer las empresas con más de 50 empleados, por donaciones o acciones de patrocinio para actividades de inserción laboral y creación de empleo de discapacitados, o bien contratación de bienes o servicios a centros especiales de empleo o a trabajadores autónomos con discapacidad (externalización).

Inmigrantes-emigrantes retornados. El artículo 13 CE dice «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que

establezcan los tratados y la ley». Este artículo reconoce al extranjero la condición de sujeto titular de derechos fundamentales, y por tanto, no sería admisible reservar la condición de ciudadano a los nacionales, ya que la ciudadanía no se limita actualmente a los nacionales. Para el TC la titularidad y el ejercicio de los derechos dependerá de cuál sea el concreto derecho afectado. La doctrina constitucional distingue tres tipos de derechos: derechos universales de toda persona, inherente a la dignidad de la persona, derechos exclusivos de los nacionales o excluyentes, y derechos generales, no inherentes a la ciudadanía, y cuya titularidad dependerá de la ley y serían éstos estrictamente los derechos de configuración legal, entre otros, el derecho al trabajo. Por otro lado, hay que tener en cuenta la repercusión de la dimensión comunitaria, que va desde las políticas restrictivas hasta una filosofía aperturista a favor de políticas de integración social de los inmigrantes reconociendo el principio de igualdad y que vincularía la ciudadanía plena más a la residencia legal que a la nacionalidad. El derecho al trabajo, tal como reconoce el art. 35.1 CE, utiliza la nacionalidad como título de atribución del derecho al trabajo, a diferencia de lo que sucede con el resto de los denominados derechos laborales básicos, que sí se reconocen a todos los trabajadores con independencia de su nacionalidad.

Puede parecer paradójico que se considere a los inmigrantes colectivo prioritario y a la vez solo puedan acceder cuando no haya trabajadores nacionales en paro para esa actividad. Sin embargo, no es contradictorio, ya que la adopción de políticas activas de empleo a favor de inmigrantes tiene su base en la Ley de Empleo, se refiere únicamente a los extranjeros que residen legalmente en nuestro país, que por razones sociales, culturales, idiomáticas, o desarraigo social sufrirían un efecto discriminatorio.

En los planes autonómicos se ha hecho hincapié en el fomento del autoempleo pese a las dificultades que ello conlleva con arreglo al régimen jurídico de extranjería vigente y también se insiste en la perspectiva preventiva y de promoción social. En el área de empleo incluyen medidas de fomento del autoempleo, la economía social y otras medidas de apoyo a la empresa, así como la realización de estudios de inmigración y mercado laboral.

En cuanto a la política de empleo para los españoles emigrantes retornados, se han adoptado acciones a favor de los emigrantes de integración sociolaboral, orientación

profesional y promoción del empleo autónomo de emigrantes retornados. Destacan las ayudas para facilitar la integración laboral como trabajadores autónomos o en la economía social

Parados de larga duración. La Ley de Empleo recoge entre sus objetivos generales, en el art. 2.c) el enfoque preventivo, dirigido a evitar las situaciones de desempleo de larga duración y ello en cumplimiento de la Estrategia Europea del Empleo, siendo el componente formativo de la Política de Empleo una vía privilegiada para la consecución del objetivo preventivo que ésta ha de adoptar. Consecuentemente con ello, el artículo 26 de la LE lo configura como colectivo prioritario con especial dificultad de integración en el mercado de trabajo de forma expresa.

La renta activa de inserción consiste en una prestación-programa de empleo limitado a desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, que no tengan derecho a prestaciones ni a subsidios de desempleo, se encuentren en situación de desempleo inscrito durante doce o más meses, y que carezcan de rentas de cualquier naturaleza superiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional. Además exige que suscriban un compromiso de actividad y que a su vez sean mayores de cuarenta y cinco años.

Igualmente son beneficiarios de medidas de formación incluidas en el Programa de Formación Profesional, escuelas taller y casas de oficios y talleres de empleo.

Perceptores de prestaciones y subsidios de desempleo. Este colectivo es objeto de una política incentivada de empleo en base a un criterio más económico que de orden social: se trata de racionalizar el gasto social, ya que el fin último a alcanzar mediante las medidas e incentivos es procurar la permanencia en la situación de paro subsidiado el menor tiempo posible.

Mujeres víctimas de violencia de género. Se trata de un colectivo emergente, y en cierto sentido, novedoso. Por un lado se trata de mujeres, y a esto se añade su inclusión en un colectivo de exclusión social. Es una nota común de estas mujeres su estado de aniquilación psicológica, y con cierta frecuencia, el estado de necesidad económica. Es la especificidad de estas situaciones lo que ha determinado su trascendencia al ámbito del

empleo y que estas mujeres pasen a constituir uno de los colectivos preferentes cuyo empleo se ha venido estimulando en los programas de fomento del empleo. La ley Orgánica 1/2004 de medidas contra la violencia de género (LOVG) contempla medidas de tutela y garantía penales y civiles, y también un tratamiento preventivo de estas conductas, y reconoce un elenco de derechos económicos, sociales y laborales. En el Programa de Fomento de Empleo para 2005, se recogía una bonificación para las empresas, autónomos, cooperativas y entidades sin ánimo de lucro que contratasen a víctimas de violencia de género. Es un fenómeno social que desgraciadamente se está expandiendo, sin que las medidas adoptadas en los distintos órdenes estén acabando con el problema de fondo, sino que todo lo más y en el mejor de los casos paliando sus consecuencias sobre las víctimas que sobreviven.

Minorías étnicas. Las minorías étnicas no son un sujeto colectivo diferenciado en nuestro texto constitucional pese a que es indudable su situación de desventaja y la especial dificultad de inserción en el mercado de trabajo de la que se ha hecho eco la UE.

La etnia romaní está expuesta a distintos grados de discriminación y exclusión social en los países de la UE, pero en todos los casos se observa que este colectivo tiene un menor nivel educativo, tasas de paro mucho más elevadas, ingresos ampliamente inferiores y peor salud que el resto de la población. Los niños son objeto constante de segregación en la escuela y muchos viven en barrios deprimidos y separados del resto de la población donde la vivienda es de mala calidad y faltan servicios básicos y el acceso a un buen sistema sanitario es difícil. A través de la iniciativa EQUAL, financiada por el Fondo Social Europeo, se han adoptado medidas para la inserción laboral de estas personas, prestando especial atención a las mujeres, ya que tienen una especial posición de inferioridad por razones culturales en el colectivo gitano, siendo además las que asumen las responsabilidades familiares casi en exclusiva y las que presentan una actitud más abierta y receptiva a las medidas de inserción.

Personas en situación de exclusión social o con alto riesgo de exclusión. Según la Encuesta de Calidad de Vida, el riesgo de pobreza -ingrediente de base de la exclusión- afecta a los segmentos de población fuera de la edad laboral, hogares monoparentales con hijos, parejas con elevado número de hijos, mujeres, mujeres mayores de 65 años,

población sin estudios o con estudios primarios, personas activas que se encuentran en situación de desempleo, mal estado de salud o en vivienda de alquiler e inmigración.

El empleo es percibido como el factor más importante de inclusión social. La exclusión social es un fenómeno dinámico y multidimensional que afecta a individuos y grupos excluidos del intercambio social, en la que la dimensión socio-profesional ocupa un lugar destacado. La regulación de las empresas de inserción refuerza una vía que hasta ahora, se ha mostrado como la más eficaz en orden a la integración laboral de este colectivo.

Personas con bajo nivel de cualificación y analfabetismo. Es un colectivo que se puede considerar en riesgo de exclusión. Las medidas en estos casos se han centrado en la formación ocupacional y en el nuevo analfabetismo tecnológico.

Trabajadores con necesidad de conciliar vida familiar y trabajo. Las medidas que se han tomado, básicamente se han dirigido a incentivar la contratación de desempleados para sustituir temporalmente a trabajadores que disfruten de períodos de descanso o suspensión de contrato por maternidad/paternidad, adopción o acogimiento o riesgo de embarazo.

Medidas genéricas para todos los colectivos con especial dificultad de inserción. Se les puede denominar medidas de fomento de empleo para colectivos desfavorecidos de carácter genérico, entre las que se pueden citar microcréditos del ICO, fomento del empleo en sociedades cooperativas y sociedades laborales, contratación del primer empleado por trabajadores autónomos, etc.

En el sector de la economía social, se constata la tendencia hacia una política subjetivadora en materia de incentivos para el fomento del empleo. Así, en la Orden TAS/350/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales, se regula entre las acciones subvencionables, la incorporación de socios trabajadores o socios de trabajo a cooperativas y sociedades laborales. Se exige que dicha incorporación lo sea de trabajadores incluidos en alguno de los colectivos especificados en el artículo 3 de la mencionada Orden (desempleados

menores de 25 años, mayores de 45 años, mujeres desempleadas, desempleados a quienes se haya reconocido el pago único de la prestación por desempleo, desempleados minusválidos, o trabajadores vinculados a la empresa por contrato de trabajo temporal).

Como tendremos ocasión de ver más adelante, entre las medidas que se han adoptado recientemente, se incluyen varias cuyo objetivo es extender su aplicación a los colectivos prioritarios que optan por el trabajo no asalariado, como son las medidas referentes a la conciliación de vida familiar y profesional, o a las víctimas de violencia de género o terrorismo.

2.3. Territorialización de las políticas de empleo³⁰

2.3.1. Tendencias en la organización de las políticas de empleo

Desde un punto de vista territorial, se constatan dos tendencias en la organización de las políticas de empleo: por un lado, una tendencia a la integración supranacional, consistente en procesos de integración entre distintos estados, como la Unión Europea, el Tratado del Libre Comercio, Mercosur o ASEAN. Con esto se pretende una progresiva centralización en la creación, interpretación y aplicación de la normativa heterónoma entre todos los estados participantes. Se utiliza la técnica de armonización legislativa con preferencia sobre otras técnicas que persiguen esta aspiración integradora, tales como la técnica de unificación o la aproximación legislativa. Junto a esta tendencia integradora, existe otra que se dirige en sentido inverso: los procesos de descentralización política, regionalización de los poderes públicos en sus distintas áreas de intervención.

Ambas tendencias son perceptibles en nuestro país, ejerciendo una notable influencia en la conformación jurídica de nuestra política de empleo.

Cada territorio oferta unas determinadas posibilidades en lo relativo al mercado de trabajo. En función de estas posibilidades se decide cuáles serán las actuaciones más convenientes en materia de empleo. Por ello se tiende a sustituir en los países de nuestro entorno una regulación centralizada, impulsada por el Estado, por una regulación descentralizada, susceptible de tomar en cuenta la diversidad de trayectorias individuales

³⁰ Este epígrafe se desarrolla a partir de la obra de MOLINA HERMOSILLA, O. «*La dimensión jurídica de la política de empleo: el Derecho del Empleo como nueva categoría sintética*» Monografías de temas laborales, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2005.

y de historias sociales locales.

Hay una serie de factores desencadenantes de la territorialización:

- Criterio económico: mayores dosis de eficacia, ya que se basa en relaciones basadas en la mayor proximidad con los ciudadanos.
- El principio de proximidad: está llamado a superar en esta materia al tradicional principio de reparto competencial.
- Deseo de contención del gasto público.
- Adopción de criterios de personalización o individualización de las actuaciones como consecuencia de la atomización de las relaciones sociales y la consiguiente necesidad de hacer frente a la mayor complejidad y diversidad.
- Posibilita una mayor participación ciudadana en asuntos de carácter social.
- Necesidad de adoptar distintas técnicas de intervención en función de la situación del mercado de trabajo en cada zona, ya que hay una distribución irregular de la situación de empleo/desempleo.

Así, el territorio donde reside el individuo, y no ya solo sus circunstancias personales, económicas y formativas, ejerce una influencia directa a la hora de considerarlo destinatario de estas políticas.

2.3.2. Distribución competencial en las políticas de empleo

En una primera fase, las Comunidades Autónomas apenas aportaban nada al marco estatal, pues su competencia estaba limitada a la ejecución de las medidas adoptadas a nivel estatal, debido a que el momento histórico de la elaboración de la CE, estaba protagonizado por las políticas pasivas de empleo, vinculadas al sistema de protección por desempleo, que corresponde al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.7 CE (competencias exclusivas del Estado).

En una segunda fase, a partir de 1988, el paso de las políticas pasivas de empleo a las activas, significó la ampliación del espacio competencial a favor de las Comunidades Autónomas, que se asienta sobre títulos competenciales distintos y plurales, dado el

carácter transversal de las políticas de empleo. Así, el art. 148.1.13 CE posibilita que las Comunidades Autónomas asuman competencias de desarrollo económico en el marco de las bases y planificación del Estado, que tiene esta competencia reconocida en el art. 149.1.13 CE. En base a esto, las Comunidades Autónomas comienzan a elaborar su propia política de empleo, abandonando la actuación mimética respecto al Estado, y adoptaron, a través de normas de diferente rango, medidas y programas consistentes en la concesión de subvenciones económicas de muy variada cuantía y régimen jurídico, complementarias o no respecto a las estatales, a favor de empresas que contraten en determinadas condiciones a trabajadores pertenecientes a colectivos con especiales dificultades o en situación de riesgo y exclusión social.³¹ En algunos casos comenzaron a buscar soluciones a la escasez y a la precariedad del empleo, que pasaban por el incentivo de las contrataciones a tiempo indefinido, el desarrollo de fórmulas de empleo autónomo, de las cooperativas y de las sociedades laborales, llegando en algunos casos, a erigirse en promotoras de la política de empleo estatal.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas han asumido plenamente competencias en materia de asistencia social. Cuentan con una legislación propia en materia de empleo, en el marco de las políticas económicas y sociales de éstas; ello, además de la ejecución y gestión de las medidas adoptadas por la legislación estatal. Pueden adoptar medidas de fomento del empleo incentivando la contratación laboral, pero no pueden afectar a la regulación general del contrato de trabajo. Es decir, las políticas de empleo, en principio, solo entran en el área competencial de la legislación laboral cuando en sí mismas contengan medidas laborales⁽³²⁾.

De este modo, las Comunidades Autónomas tienen competencia ejecutiva exclusiva sobre las políticas de empleo con contenido laboral, y comparten competencia legislativa en el ámbito de medidas de contenido no laboral. Podemos concluir que la dimensión territorial (autonómica) de las políticas de empleo es hoy incontestable, lo que obliga en cualquier estudio al respecto, a analizar o al menos, tener en cuenta, las políticas de fomento del empleo autonómicas.

31 Vid. SAEZ LARA, C. "El fomento del trabajo autónomo", en CRUZ VILLALÓN, J y VALDÉS DAL-RÉ, F., *"El Estatuto del trabajo autónomo"*, edit. La Ley, Madrid, 2008, pp.505-511.

32 SÁEZ LARA, C. "El fomento del trabajo autónomo", en CRUZ VILLALÓN y VALDÉS DAL-RÉ, *"El Estatuto del trabajo autónomo"*, edit. La Ley, Madrid, 2008. pp. 505-511.

2.3.3. Modelos de gestión de las políticas de empleo

Todas las Comunidades autónomas tienen traspasadas las competencias en materia de la gestión de políticas activas de empleo, y debido a que debe quedar garantizado el principio de igualdad de derechos en todo el territorio nacional, se hace necesaria una coordinación entre los distintos niveles: nos encontramos con una competencia compartida entre el Estado, las Comunidades Autónomas, e incluso las Corporaciones Locales. La actuación de cada una de estas administraciones territoriales para ordenar y sistematizar sus actuaciones en el ámbito del empleo, debe regirse por principios de coordinación y cooperación, ya que en la Constitución Española no existe una delimitación de las competencias que corresponde a cada una.

Esto hace que la técnica del partenariado social o administración concertada sea muy adecuada. Basada en adopción de convenios adoptados en procesos de negociación, esta técnica, que busca la implicación y el compromiso de todos los agentes de un territorio que intervienen en una actuación para la resolución de un problema, consiste en que la Administración renuncia a ejercer de manera imperativa sus poderes a cambio de obtener la colaboración activa de los administrados. Se trata de conseguir una coordinación vertical entre las distintas Administraciones involucradas en políticas de empleo, que abarque todos los planos: planificación, diseño de programas, ejecución, y evaluación.

El convenio de colaboración, que es un acuerdo bilateral entre las distintas administraciones, permite obtener una articulación entre diferentes niveles de decisión autónomos. Se trata de obtener el compromiso de definir unos objetivos comunes, a cuya consecución deben orientar sus respectivas actuaciones. Para ello se acuerda su desarrollo en un clima de colaboración, y se especifican las técnicas o medidas de intervención a utilizar para conseguir los objetivos.

Además, si tenemos en cuenta la dimensión territorial y la participación de las entidades locales, podemos identificar otros modelos, en este caso asociados a la gestión

de las políticas activas de empleo. Se trata de metodologías y estrategias que priman la proximidad y el conocimiento del mercado de trabajo local en la medida en que este espacio es el que se encuentra más beneficiado por la utilización de las políticas activas de empleo con criterios de eficacia y eficiencia, y por otro lado, de unos principios de distribución competencial, y concretamente, el principio de subsidiariedad que prima el papel de las administraciones locales y próximas a la ciudadanía en tanto que receptoras de las políticas. Estos modelos de gestión son la coordinación, el convenio, la cogestión y modelos mixtos.³³

La *coordinación* consiste en establecer un conjunto de objetivos y estrategias con distintos niveles de responsabilidad, pero operando de manera simultánea y diferenciada.

El *modelo de convenio* consiste en una relación explícita y documentada entre los agentes encargados de desarrollar determinadas políticas. Implica la planificación centralizada en actuaciones y una dotación presupuestaria específica cuya gestión queda delegada en los agentes del territorio.

El modelo de *cogestión* contiene una relación explícita y documentada entre los agentes intervinientes en un territorio en el que se implica a todos ellos en las fases de planificación estratégica y operativa, así como en el control, seguimiento y ejecución técnica de las actuaciones. Se suele acompañar con la creación de un tercer agente, generalmente un consorcio que asume la responsabilidad de planificar, presupuestar, desarrollar y controlar la ejecución de determinadas actividades, a partir de un marco estratégico definido de manera conjunta en los órganos directos del mismo.

2.3.4. Estructura administrativa de las políticas de empleo

Existe una fuerte interacción administrativa entre los ámbitos comunitario, estatal, autonómico y local, impuesta por la Ley de empleo, que debe actuar en base al presupuesto de coordinación, partenariado social o administración concertada.

A nivel comunitario se intensifica la acción de la Unión Europea en orden a la mejora de la calidad del empleo, y en especial, la protección frente al desempleo. Se

³³ Vid. VALLECILLO, M.R. «Políticas de empleo y nuevos territorios de la regulación: discurso y prácticas para un modelo de gestión regional-local», Monografías de temas laborales núm. 49, Edit. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2011 pp. 333-339.

materializa la Estrategia Europea de Empleo, y se refuerzan las inversiones del Fondo Social Europeo, que se complementan con el Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social.

Dado que nuestro país está configurado como un Estado de Autonomías, y hay un clima creciente de dispersión regional que provoca importantes diferencias de unas comunidades a otras, se considera que las Comunidades Autónomas son las más adecuadas para efectuar la ordenación y desarrollo de una política de empleo específica, capaz de considerar las peculiaridades del mercado de trabajo en su área geográfica.

La estructura estatal se asienta en el Sistema Nacional de Empleo, que geográficamente y funcionalmente descentraliza su operatividad entre un Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y otro en el marco de cada Comunidad Autónoma.

Esta descentralización operativa hacia las comunidades autónomas se ha producido siguiendo diferentes modelos, que parten de la consagración constitucional del principio de unidad del mercado económico y laboral y de la atribución al Estado en exclusiva de la competencia normativa en materias de legislación laboral, legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

- Así, en algunos casos se ha seguido un modelo «*inferido*», consistente en la creación del Servicio Público de Empleo Autónomo como órgano de gestión de las políticas activas de empleo, una vez traspasado a la Comunidad Autónoma la Gestión realizada por el Servicio público de empleo en el ámbito del trabajo, empleo y la formación.
- En otros casos, se ha seguido el modelo «*derivado*», consistente en que las Comunidades autónomas han creado primero el Servicio Público de Empleo y posteriormente se ha producido el traspaso en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.
- El modelo «*desestructurado*», seguido por otras Comunidades autónomas (Asturias y Galicia), consiste en que a pesar de haberse producido el traspaso de competencias en el ámbito del trabajo, empleo y formación, no se ha creado un Servicio Público de Empleo que gestione la totalidad de las

políticas activas de empleo.

- Por último, el modelo «*central*», es el que presentan las Ciudades Autónomas, que dependen del Gobierno Estatal al no tener competencia en materia de políticas activas de empleo.³⁴

El Servicio Público de Empleo Estatal se encarga de la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo. Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas son los órganos de las mismas que se encargan de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo. El objetivo de la bicefalia es que se desarrolle la labor en un entorno más apropiado, dinámico y sobre todo, cercano a sus usuarios³⁵.

Aunque formalmente ubicadas sobre la tutela del Ministerio de Empleo, las Comunidades Autónomas tienen un importante margen de autonomía tras recibir la transferencia, si bien, la dependencia económica, sobre todo de los fondos procedentes del Fondo Social Europeo, las hace en algunos aspectos «poco autónomas»³⁶

2.3.5. Técnicas de intervención de las Comunidades Autónomas

Tradicionalmente, el Derecho del Empleo autonómico ha atendido al fomento de la contratación indefinida, la promoción del trabajo autónomo y el desarrollo de sociedades cooperativas y laborales; más novedoso es el fomento de la contratación indefinida de desempleados por empresas de nueva creación situadas en zonas rurales, las contrataciones en nuevos yacimientos de empleo, la primera contratación efectuada por trabajadores autónomos o profesionales libres, o contrataciones para cubrir ausencias de los trabajadores en las empresas. En cuanto a los colectivos destinatarios, hay uniformidad entre las distintas Comunidades Autónomas: desempleados Larga duración, desempleados maduros, Jóvenes desempleados, y mujeres.

A nivel autonómico, la principal técnica de intervención es la subvención, seguida

34 Vid. VALLECILLO, M.R., ops. Cit. supra, p.85.

35 Vid. MORENO DE VEGA, F., «La política de empleo en España tras la primera década del Siglo XXI», en ALARCÓN BRAVO DE RUEDA, P.O. Y MORENO DE VEGA, F (Coord). «*Políticas públicas de empleo. Un estudio desde el derecho comparado*», Edit. Comares, Granada,2013. p.7-8.

36 Vid. VALLECILLO, M.R., ops. cit. supra, p. 85.

de las ayudas económicas de carácter discrecional limitadas a existencia de crédito presupuestario, que constituyen prestaciones discrecionales, aunque sometidas a un procedimiento reglado y revisable en vía jurisdiccional. Generalmente, las Comunidades con menos niveles de desempleo son las que reconocen las subvenciones más cuantiosas. No pueden establecer bonificaciones en cuota a la Seguridad Social, aunque sí pueden hacer conciertos para compensar *a posteriori* los gastos desembolsados por los empresarios.

Para motivar el autoempleo, utilizan ayudas de asistencia técnica, rentas de subsistencia, subvenciones para préstamos de inicio de actividad, ayudas a la inversión, cursos de formación y capacitación o acciones de orientación e intermediación.

Los *Pactos territoriales a favor del empleo* están inspirados en la técnica planificadora y divulgativa de experiencias. Nuestro país es precursor en este tipo de experiencias debido a los grandes desequilibrios territoriales existentes. Aprovechando los amplios márgenes de actuación que recogen los estatutos de autonomía, se incide sobre materias pertenecientes a otros ámbitos de la política económica, como la industrial, la territorial e incluso la social, consiguiendo así una adecuada coordinación de carácter horizontal entre la política de empleo y todos estos otros ámbitos sectoriales pertenecientes a la esfera de competencia de las Comunidades autónomas, cuyo efecto combinado puede arrojar mejores resultados, en lo que se refiere a la consecución de los objetivos de aquélla.

A veces, sus normativas establecen regímenes mucho más favorables a la creación o mantenimiento de empleo que el previsto en la normativa estatal: en unos casos desarrollan una función innovadora, y en otros, correctora de los defectos estatales a nivel de diseño de este tipo de programas. Se ha producido un intercambio de roles, de imitadores a pioneros; el Estado abandonaría la función del diseño de programas para pasar a desarrollar una función *a posteriori* consistente en establecer unos mínimos que vinieran a igualar en la base, el derecho de todos los ciudadanos del territorio nacional a convertirse en destinatarios de medidas políticas de empleo, evitando la quiebra del derecho fundamental a la igualdad.

No obstante, se observan notables diferencias entre las comunidades en el interés

que muestran por el desarrollo de la política de empleo, lo que se explica por la desigualdad existente entre ellas en las tasas de desempleo.

2.3.6. La promoción del trabajo autónomo a nivel autonómico

En un principio, el trabajo autónomo habría quedado excluido del campo tradicional del Derecho del Trabajo, ya que éste no lo incluye en su ámbito de aplicación. Solo tardíamente se incluyó en este campo como derecho al empleo, como respuesta a la situación del empleo, y a la incidencia de nuevas tendencias y modelos de actividad productiva, que están recibiendo un decidido impulso tras la primera década del siglo XXI. No obstante, no puede entenderse incluido en el art. 149.1.7^aCE (competencia estatal exclusiva en materia laboral).

Si analizamos la competencia para la promoción del trabajo autónomo, encontramos que en el ámbito de la regulación estatal, se identifica esta competencia con la del Estado en materia de legislación laboral. Así, la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio, que regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo, delimita las cantidades comunes del programa de promoción del empleo autónomo, que son de aplicación en todo el territorio nacional, en base a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral. Pero esta identificación de competencias es criticable: el art. 149.1.7^a atribuye al Estado la competencia exclusiva en "*legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas*", pero debemos tener en cuenta que el trabajo autónomo no entra en el ámbito de la legislación laboral, ni cabría forzar una interpretación laxa del término "laboral", ya que, el TC especifica claramente la concepción de este término, limitada al trabajo por cuenta ajena: *«entiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral..., la que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, a favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios»* (STC 35/1982, de 14 junio [RTC 1982, 35]).

El art. 27.1 LETA comienza prescribiendo que *«los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias adoptarán políticas de fomento del trabajo autónomo...»*. Las

claves de este precepto son dos: por un lado, mandato a los poderes públicos, y por otro, respeto al sistema de distribución de competencias.

El mandato a los poderes públicos tiene su fundamento en el mandato constitucional a los poderes públicos de desarrollar políticas orientadas al pleno empleo (art. 40.1CE), que englobaría tanto al empleo asalariado como al autónomo. De hecho las políticas de empleo, tanto estatales como autonómicas, han estado siempre dirigidas al fomento del empleo asalariado, del trabajo autónomo y de la economía social.

Sin embargo, la distribución de competencias en materia de fomento del trabajo autónomo en particular, y en materia de empleo, en general, no está tan clara. En un principio, en el momento histórico de la promulgación de la CE-78, las políticas de empleo estaban vinculadas al sistema de protección por desempleo, que corresponde al Estado. El paso de las políticas pasivas de empleo a las activas, significó una ampliación del espacio competencial de las CCAA: se avanzó de la gestión estatal del mercado de trabajo de los años 80 centrado en la estricta intermediación y la gestión de las prestaciones por desempleo, hacia la ejecución de las políticas activas de empleo por las CCAA.

Se ha venido entendiendo que la cobertura competencial para la acción de las Comunidades autónomas en este ámbito se vincula con el art. 148.1.13 CE, que posibilita asumir competencias de fomento del desarrollo económico en el marco de las bases y planificación del Estado. De este modo, las políticas de empleo encajarían en el marco de las políticas económicas desarrolladas por las Comunidades autónomas, teniendo la única limitación de no contener medidas laborales, ya que en ese caso entrarían en el ámbito de la legislación laboral, cuya competencia legislativa corresponde en exclusiva al Estado.

Por lo tanto, la competencia autonómica puede ser tanto de legislación como de ejecución de lo legislado por el Estado, y la materia de promoción de empleo forma parte de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Pero en la práctica, en las reformas estatutarias, no se ha recogido esta realidad. Así, el Estatuto de Cataluña (LO 6/2006 de 19 julio), establece que *“corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, que incluye en todo caso... las políticas activas de ocupación...”* (art. 170.1.b). Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007 de 19 marzo), atribuye competencia ejecutiva a la Comunidad autónoma en materia de empleo y relaciones laborales, que

incluye en todo caso las políticas activas de empleo, que «*comprenderá además la formación y gestión de subvenciones, la intermediación laboral y el fomento del empleo*» (art. 63.1.1º).

Como vemos, las competencias asumidas estatutariamente sobre empleo, se autolimitan. Solo son ejecutivas, de igual forma que las asumidas en materia de legislación laboral, pero hay un matiz diferenciador de ambas atribuciones de competencias: en el caso de la legislación laboral, la reserva de potestad legislativa al Estado conlleva la correspondiente reserva exclusiva de potestad ejecutiva para las CCAA; en el caso de la competencia en materia de empleo, no existe ningún precepto que atribuya la exclusividad de la potestad ejecutiva a las CCAA, por lo que el Estado puede hacer valer el título competencial que posee sobre esta materia, con lo que nos encontramos ante una competencia compartida entre Estado y Comunidades autónomas.³⁷

De esto se desprende que el Estado puede ejercer potestad legislativa, como en el caso que hemos mencionado anteriormente de la Orden TAS71622/2007, y las CCAA pueden asimismo legislar en base a la potestad derivada del art. 148.1.13 CE. Por otro lado, las CCAA asumen también competencias exclusivas en materia de asistencia social (art. 148,20ª CE), al margen de las competencias de ejecución de la normativa laboral.

Esta diversidad de títulos competenciales ha permitido articular políticas de empleo de acompañamiento al desarrollo económico desde las autonomías, y el establecimiento de una política de rentas mínimas de inserción, íntimamente vinculadas con la política de empleo, en la medida en que su conexión con el poder de autogobierno y de ordenación y promoción económica es evidente.

Por tanto, una política propia de empleo no solo se articula sobre la ejecución de la normativa laboral del Estado, sino también sobre la propia legislación en materia de empleo promulgada sobre materias que, pertenecientes a este ámbito e incluso conectadas a lo laboral se vinculan más directamente a la política económica y social.

Estamos ante una competencia compartida según un sistema concurrencial que ha quedado expresado en los propios Estatutos de Autonomía. La proliferación de acciones concertadas entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Consejerías, dan cuenta de esta confluencia de competencias.³⁸

³⁷ Vid. SAEZ LARA, C. op. Cit. supra., p.508.

³⁸ MONEREO, J.L. y MOLINA, C. «El derecho a una redistribución equitativa de la riqueza. El derecho al empleo», en AAVV, «Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España», Comares, Granada

No obstante, en el ámbito de la Economía Social, no encontramos esta problemática, ya que los Estatutos de Autonomía han asumido las competencias exclusivas. Así, el art. 124 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, (L.O. 6/2006), establece que el fomento del cooperativismo y de la economía social es competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña; el Estatuto de la Comunidad de Andalucía, en su art. 172 establece que serán objeto de atención preferente, en las políticas públicas, las cooperativas y demás entidades de economía social. El título competencial en relación con la Economía Social se encuentra en el art. 58.4, en virtud del cual la Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas en el fomento, ordenación y organización de cooperativas y entidades de economía social.³⁹

2.3.7. La participación del ámbito local en las políticas de empleo

Más allá del ámbito autonómico, la territorialización y descentralización de las políticas activas de empleo alcanza incluso al *ámbito local*.

La Ley de empleo (RDL 3/2015, de 23 de octubre, aprobación del Texto Refundido de la Ley de Empleo), reconoce la dimensión local de las políticas de empleo, sin embargo, no le da el mismo protagonismo que a las Comunidades autónomas, paradójicamente, no reconoce a los entes locales el derecho de participación en la elaboración de los Planes Nacionales de Empleo, por lo que su papel queda en realidad limitado al campo de la ejecución de las medidas adoptadas a nivel estatal, mediante el recurso a la técnica convencional⁴⁰.

Sin embargo, los entes locales deben asumir cierto grado de protagonismo en esta materia tan importante, ya que esta es la Administración más cercana al ciudadano (principio de proximidad o intermediación). Así, la Ley 57/2003 de modernización del Régimen Local consagra su presencia en materia de empleo, y los distritos se configuran como referente administrativo y geográfico esencial para la ejecución de políticas

2002,p.1353-1357.

39 SAEZ LARA, C. ops. cit. supra, p. 511.

40 OLARTE ENCABO, S., 2008, op. cit., pp. 25-59.

directamente imbricadas en el principio de proximidad.⁴¹

La necesidad de individualizar la atención a los demandantes de empleo y adaptarla a las especificidades de los contextos locales, ha supuesto la puesta en marcha de una política de territorialización sumergida, en muchos casos, en el desarrollo local. Esta gestión de la territorialización se ha acentuado incluso hasta el punto de que se puede comenzar a evocar una gestión local del empleo, a pesar de no existir, de facto, en España, una descentralización hacia lo local. Pero el hecho de que no exista una segunda descentralización, es decir, el traspaso competencial a las entidades locales para convertirse, no solo en ejecutoras, sino en provisoras de las políticas de empleo, no significa que el ámbito local no tenga su propio protagonismo. Se trata, por una parte, de descentrar la acción de los Servicios de Empleo, distinguiendo entre distintos niveles de intervención: nacional, gestión a nivel de Comunidades autónomas, y puesta en marcha local, y por otra parte, de apoyar la intervención del Servicio Público de Empleo y la puesta en marcha de políticas de empleo de nivel local sobre la producción de diagnósticos y de planes de acción local⁴².

Las Entidades Locales son colaboradores necesarios, desarrollan la función de agentes dinamizadores de empleo mediante la técnica convencional que les sirve de base para el desarrollo de actuaciones coordinadas con la Administración y con la iniciativa social y privada.

De acuerdo con los art. 148 y 149 CE, solo el legislador (Estado y Comunidades Autónomas) tiene competencias en este ámbito. No obstante, el art. 137 CE reconoce a todas las Administraciones Públicas autonomía para la gestión de sus intereses, lo que condujo a que el art. 25,2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) asegurase un mínimo de competencias a favor de los ayuntamientos: no les atribuye competencias directamente, pero sí pueden ejercerlas previa cesión de las Comunidades Autónomas para la gestión de fondos.

Posteriormente, la Ley 57/2003, de medidas para la modernización de la administración local, solucionó algunas carencias de la anterior, y reconoció la relevancia de las funciones que han venido realizando las provincias en materia de fomento del

41 VALLECILLOS, M.R., Ops. Cit. supra.

42 Vid. VALLECILLO GÁMEZ, M. R. ops. Cit. supra., p.85

desarrollo económico y social, así como en la planificación estratégica en el territorio, lo que enlaza con el empleo. Esto dio lugar al desarrollo de un mayor número de *Pactos Locales en favor del empleo*, que son el fenómeno más destacable y especialmente significativo, debido a la presencia destacada en ellos de la sociedad civil.

En la actualidad, los ayuntamientos aparecen como los principales agentes dinamizadores del empleo. *Las corporaciones locales* vienen recibiendo subvenciones para contribuir a la financiación de los costes de estudios tendentes a descubrir las potencialidades de su territorio, así como sufragar los gastos de realización de campañas destinadas a atraer inversiones generadoras de empleo. Esto propició el surgimiento de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, integrados en la Administración Local.

Algunas Comunidades Autónomas dictan normas dirigidas a diseñar programas de empleo en el ámbito de colaboración con las corporaciones locales: contratación de trabajadores desempleados para realizar obras o servicios de interés general y social. La mayor parte de las Comunidades Autónomas desarrollan sus propios programas de empleo comunitario.

Junto con los pactos locales por el empleo, cabe destacar dos fenómenos del ámbito local por su especial relevancia: las iniciativas locales por el empleo, y los distritos industriales.

Las iniciativas locales de empleo (ILE), según la Comisión Europea, son medidas de apoyo a las acciones basadas en la comunidad local, que tienen por finalidad la generación de empleos nuevos, útiles, viables y duraderos, en empresas pequeñas creadas a estos efectos, todo ello a partir de la comprobación de la existencia de una serie de necesidades insatisfechas que están latentes en la sociedad. Según la OCDE, son nuevas formas de organización productiva basadas en el aprovechamiento de los recursos existentes en el territorio sobre el que se desarrollan, en las que se confía como fuente de atracción de nuevas empresas, que hagan posible la formación de redes productivas. Se trata de remover los obstáculos al establecimiento y creación de nuevas empresas en el ámbito local.

Las Entidades Locales son protagonistas en este tipo de iniciativas, con una amplia gama de actuaciones, que suelen desarrollar en ámbitos relacionados con los nuevos

yacimientos de empleo⁴³. Se conceden subvenciones con las que se trata de impulsar el desarrollo de proyectos calificados como iniciativas locales de empleo, cuyo contenido debe ajustarse a la idiosincracia y notas distintivas de cada territorio.

El distrito industrial es un fenómeno consistente en la acumulación de empresas que se insertan en una misma línea de producción de bienes y servicios y que llegan a integrar una red de cooperación empresarial en el ámbito local. Se crea una atmósfera industrial de la cual se hacen derivar importantes ventajas para la situación del mercado de trabajo local. Así, se facilita la difusión de las técnicas de producción, la cooperación entre las distintas empresas ubicadas en la zona, la más rápida solución a los problemas técnicos y de mercado, el aumento de la diversificación y la especialización productiva de cualificaciones profesionales. Se da lugar a la formación de un mercado de mano de obra estable y especializada que puede ser compartido por ellas, al tiempo que influye en el desarrollo de un mercado local de suministradores. Todo ello redundará en mayores dosis de productividad y de flexibilidad para las empresas que forman parte de este distrito. Ese territorio se especializa en la producción de unos determinados bienes y servicios que serán los que cuenten con más ventaja comparativa. Esto contribuye a obtener mayor resistencia a las crisis económicas.

43 *Los nuevos yacimientos de empleo* son actividades destinadas a satisfacer nuevas necesidades sociales que aparecen articuladas en mercados incompletos. Deben ser intensivas en la utilización del empleo y tener un ámbito de producción/prestación definido sobre un espacio territorial concreto. Abarcan cuatro grandes apartados: servicios de la vida diaria, servicios de mejora del marco de vida, servicios culturales y de ocio, y servicios de medio ambiente. Se han identificado 17 ámbitos de actuación, pero hay otros espacios no incluidos en la misma, que tienen esta misma virtualidad: sociedad del conocimiento (TIC), avances genéticos aplicados a la producción de semillas y plantas, el deporte, la agricultura ecológica, la industria artesanal, el apoyo integral a empresas. Tienen su origen en el libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo de 1993, UE. Se dirigen a aumentar la demanda de nuevos bienes y servicios que siente la sociedad, como resultado de las transformaciones demográficas y sociales que estamos experimentando. No se trata de insertar personas desempleadas, sino de estructurar nuevas actividades de carácter sostenible. Se realizan actuaciones combinadas, tanto desde el lado de la oferta de servicios como del lado de la demanda de los mismos. Suelen aparecer vinculadas con experiencias de economía social o de autoempleo, debido a la virtualidad que ambas presentan para desarrollar proyectos nuevos o atípicos. Sus destinatarios son, pues, el oferente de nuevos bienes y servicios y el consumidor de los mismos. Será el aumento que se registre en la demanda de estos nuevos bienes o servicios lo que provoque el consiguiente incremento de los niveles de empleo. La intervención pública incentivará la demanda doméstica de estos bienes o servicios para lo que se establecen redes de financiación que permitan hacer solventes estas demandas, algunas de las cuales están vinculadas al desarrollo de los sistemas de protección social. Hay diversidad de modalidades de financiación: cantidad a tanto alzado, por contrato de trabajo indefinido o alta en RETA, o subvención de costes salariales derivados de la contratación de los trabajadores.

3. El trabajo autónomo como objetivo de la política de empleo

El art. 1 del RDL 3/2015 (TRLE), define la política de empleo como:

«el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo.»

Por otro lado, el TRLE, en su definición de las políticas activas de empleo, considera el trabajo por cuenta propia como una modalidad de empleo destinataria de las políticas activas de empleo. El art. 33 define las políticas activas de empleo como:

«el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.»

Esto ha sido trasladado al ámbito de las normas específicas que regulan ambas realidades. Así, el título V LETA está dedicado al fomento y promoción del trabajo autónomo por parte de los poderes públicos. En este sentido, el art. 27.1 LETA determina 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»*. Por ello se desarrollan medidas dirigidas a promover la cultura emprendedora, a reducir los costes en el inicio de la actividad, a impulsar la formación, y a favorecer el trabajo autónomo mediante una política fiscal adecuada.

Además, hay que traer a colación la preocupación en el ámbito de la Unión Europea por el empleo, y la necesidad de buscar nuevos sectores productivos, apenas desarrollados, que asuman el exceso de mano de obra existente. Esto es lo que se denominó «nuevos yacimientos de empleo», colocando a la Economía Social y el

Autoempleo en ese listado, lo que provoca el interés de las instancias públicas en su promoción y fomento al ser consideradas como posible solución a las elevadas tasas de desempleo.

Por ello, además de aplicarse las medidas generales previstas para todos los sectores, en estas dos parcelas, dada la importancia, y sobre todo, ante la necesidad de potenciar e incentivar estas fórmulas, se crean también medidas específicas en dichos ámbitos.

En este ámbito, no solo se va a incentivar las políticas de fomento del empleo, sino también va a tener cabida otro tipo de iniciativas. Así, en el caso del trabajo autónomo, los art. 28 y 29 LETA recogen varias medidas con ese objetivo (integración dentro del sistema educativo y, en particular, del sistema de formación profesional de la promoción del trabajo autónomo, cobertura de las necesidades de información y asesoramiento técnico para la creación, consolidación y renovación del trabajo autónomo, adopción de programas de ayuda financiera a las iniciativas económicas, y adopción de política fiscal adecuada), y los artículos 30 a 39 recogen todas las medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo adoptadas en el ámbito de la Seguridad Social⁴⁴.

44 Vid. MORGADO PANADERO, P., "Trabajo autónomo, trabajo asociado e igualdad de oportunidades", en MORGADO PANADERO, P. (Coord.), *"Empleo, trabajo autónomo y economía social"*, Comares, Granada, 2009, pp. 57-60.

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL, COMUNITARIO Y ESTATAL DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO

1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO

La promoción del trabajo autónomo, en sus fases iniciales, se ha venido realizando desde las políticas de empleo, entre cuyos objetivos se incluyó a finales del siglo XX. En la actualidad, se ha incluido también entre los objetivos las políticas de desarrollo económico, tras la aparición de los problemas endémicos de desempleo en Europa. Como elemento de las políticas de empleo, la promoción del trabajo autónomo, tiene el mismo fundamento último que éstas: el derecho que todo ciudadano tiene al trabajo, reconocido en múltiples instancias, a nivel internacional, comunitario, y estatal.

A su vez, el Derecho al trabajo, considerado Derecho Social por excelencia, es anterior al Estado social, y hunde sus raíces en uno de los pilares del Estado liberal que proclamaba la libertad de oficio, industria y trabajo. Con la proclamación de esta libertad, el ideario liberal rompía con la tradicional organización gremial del trabajo. Si remontamos más atrás aún, nos encontraríamos con que el trabajo se configuraba como un deber inherente a un determinado status social, que se imponía de forma coercitiva. Nos encontramos, pues, con que el trabajo evoluciona desde su concepción como un deber inherente a un determinado estatus (escalvitud), para ser un derecho de libertad, y

posteriormente convertirse en un derecho.

El Derecho da al trabajo una conformación jurídica propia o coherente con un esquema de valores y un orden jurídico-económico determinado; por ello, el significado, contenido y alcance del mismo, solo se puede abordar teniendo presente su dimensión eminentemente histórica.

En el marco del Estado Social de Derecho y de la Sociedad del trabajo, el Derecho al trabajo aparece vinculado al Derecho a la dignidad humana (derecho a ganarse los medios de subsistencia), y a la vez, se considera instrumento de integración y cohesión social, y como “*prius*” para el ejercicio del resto de los derechos sociales⁴⁵.

En la configuración, a nivel internacional, del marco jurídico de las políticas de empleo, y por ende, de la promoción del trabajo autónomo, intervienen las normativas y recomendaciones emanadas de la ONU, OIT, Consejo de Europa, y OCDE⁴⁶, ya que aunque puedan entenderse referidas al trabajo por cuenta ajena, también incluyen el trabajo por cuenta propia. No obstante, debemos advertir que son reconocimientos genéricos e incluyen el autoempleo, pero no específicos ni expresos que lo distingan de forma diferenciada.

La ONU, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, en París, consagra el derecho al trabajo, en su artículo 23, que dice:

“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual...”

En la misma dirección se pronuncia el art. 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 que establece:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

45 Vid OLARTE ENCABO, S. “*Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La subjetivación de las políticas activas de empleo*”. Ed. Aranzadi. Navarra, 2008 PP,75-76.

46 Vid. OLARTE ENCABO, S. Ops. Cit. supra, pp.25-59.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.”

Por su parte, la OIT, creada en 1919 en virtud del Tratado de Versalles, es el organismo que ha prestado mayor atención al Derecho al trabajo y a las políticas de empleo. Adoptó en 1944 la Declaración de Filadelfia que, como anexo a la Constitución (*«Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo»*), sigue constituyendo la Carta en la que se establecen los fines y objetivos de la OIT.

Esta Declaración, que se abre con una reafirmación de los principios fundamentales sobre los que se basa la OIT, en especial que *«el trabajo no es una mercancía»*, que *«la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante»* y que *«la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos»*, en su apartado III, contempla la referencia al derecho que todo ciudadano tiene al trabajo, implícito en la obligación que se adopta para que todos los miembros de la Organización promuevan el pleno empleo:

“...la Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; b) emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común...”

Desde sus inicios, en 1919, la acción normativa de la OIT priorizó tres líneas de actuación: a) la abolición del trabajo forzoso; b) luchar contra la discriminación; c) la lucha contra el desempleo.

a) El Convenio OIT sobre el trabajo forzoso, 1930, (núm. 29), ratificado por España

el 6 de noviembre de 1967, tomaba en consideración la Convención sobre la Esclavitud de 1926, acuerdo entre los Estados miembros de la Sociedad de Naciones que obligaba a los signatarios a eliminar la esclavitud, la trata de esclavos y el trabajo forzado en sus territorios. Esta Convención definía la esclavitud como *“el estado o la condición de una persona sobre la cual se aplicaban los poderes de la propiedad”*; la trata de esclavos, como *los “actos que implicaban la captura, la venta o el transporte de personas esclavizadas”*; y el trabajo forzado, como una *“condición análoga a la esclavitud que tenía que ser regulada, y finalmente, erradicada”*⁴⁷.

Este proceso se completó con la promulgación del Convenio OIT N^o 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957), ratificado por España el 6 de noviembre de 1967⁴⁸.

b) La lucha contra la discriminación fue otro de los aspectos prioritarios en la actividad de la OIT, y se materializó en el Convenio OIT núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, ratificado por España el 06 de noviembre de 1967. Se trataba de combatir las prácticas discriminatorias por suponer la violación de los derechos enunciados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y además, aplicar la Declaración de Filadelfia relativa a que *“todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.”*

c) La lucha contra el desempleo se centró en garantizar la existencia de servicios públicos y gratuitos de colocación (Convenio OIT núm. 88, Servicio de Empleo, Convenio OIT núm. 96 prohibiendo las agencias retribuidas de colocación, posteriormente sustituido por el Convenio OIT núm. 181 sobre agencias privadas de empleo). La promoción del autoempleo no se incluía entre sus objetivos.

47 El art. 1 del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, establecía que *“ Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas. 2. Con miras a esta supresión total, el trabajo forzoso u obligatorio podrá emplearse, durante el período transitorio, únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en los artículos siguientes...”*

48 El art. 1 del Convenio OIT núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957), establece: *“Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio: (a) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; (b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; (c) como medida de disciplina en el trabajo; (d) como castigo por haber participado en huelgas; (e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa”, y el art. 2, “Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio, según se describe en el artículo 1 de este Convenio.”*

Posteriormente, la OIT dio un giro importante, adoptando una orientación activa, que además se concretó en la adopción de medidas de acción especiales a favor de la inserción de determinados colectivos con mayores dificultades. Es decir, se aceptaron las medidas de acción positiva en el ámbito del empleo, expresamente en el Convenio 111 de la OIT, que permite la consideración como no discriminatorias de medidas especiales destinadas a satisfacer necesidades de personas a quienes se reconozca la necesidad de protección o asistencia especial.

Ya en el convenio OIT núm. 122 (1964), sobre política de empleo, se consolidó la concepción de las políticas activas de empleo, que elevó a prioritario el diseño y puesta en práctica de una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, debiendo garantizar que haya trabajo para todas las personas disponibles que busquen trabajo, que dicho trabajo sea tan productivo como sea posible, y que haya libertad para escoger empleo. De esta forma se estableció un mandato a los poderes públicos para que garanticen la efectividad del derecho al trabajo de todos. En lo referente al trabajo por cuenta propia, no se puede decir que quede explícitamente excluido, máxime si tenemos en cuenta la ambigüedad del término «trabajo», que se puede interpretar simultáneamente en sentido genérico, referido a ocupación, o al significado implícito que se la atribuía en esa etapa histórica en la que cuando se hablaba de trabajo solo se hacía referencia al trabajo por cuenta ajena. Un indicio que favorece esta interpretación puede extraerse del art. 3 del Convenio 122, que establece que para la política de empleo se debe consultar a los representantes de los empleadores y de los trabajadores⁴⁹, debiéndose entender que por trabajadores se refiere a los trabajadores por cuenta ajena ya que en esa época, entre las finalidades de los representantes de los trabajadores no se incluía la defensa de los trabajadores por cuenta propia. Esto no permite concluir la exclusión del trabajo por cuenta propia, pero desde luego, no se incluyen expresamente.

Paralelamente, la OCDE, en su *Recomendación del Consejo de 1964* sobre política de

⁴⁹ El art. 3 del Convenio OIT núm. 122 (1964) dice: “En la aplicación del presente Convenio se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución”.

mano de obra, como instrumento de crecimiento económico, acoge esta perspectiva activa e integral: incluye entre los objetivos básicos el atender a los colectivos de trabajadores marginados, al objeto de facilitar su inserción y reinserción.

En el Consejo de Europa, la *Carta Social Europea* (Turín, 1961), reconoce en la parte I, como objetivo de la política de las Partes Contratantes, el establecimiento de cuantas condiciones puedan hacer efectivos el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido⁵⁰.

A diferencia de la OIT y la OCDE, cuyas referencias se dirigían al empleo como trabajo asalariado o por cuenta ajena, en la Carta Social Europea se detecta la adopción de un concepto más amplio de empleo, en el que puede tener cabida el trabajo autónomo como opción libremente elegida para ganarse la vida. No obstante, habrán de transcurrir bastantes años antes de que aparezcan menciones específicas al trabajo autónomo, concretamente a nivel de la Unión Europea.

Las políticas de empleo se han concebido tradicionalmente como uno de los instrumentos fundamentales para la consecución de plena efectividad del derecho al trabajo asalariado, y en general se refieren a una multiplicidad de instrumentos y a una pluralidad de objetivos que se pueden definir como el conjunto de intervenciones públicas sobre el mercado de trabajo dirigidas a corregir o limitar sus desequilibrios subjetivos, territoriales y sectoriales, pero siempre con el telón de fondo -implícitamente- del trabajo por cuenta ajena, ya que hasta 1984 no aparecería, en el plano internacional, la primera mención a una medida dentro de las políticas de empleo dirigida al trabajo independiente.

Concretamente, la primera mención dirigida al trabajo independiente, apareció en la Recomendación OIT sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), adoptada, con fecha veintisiete de junio, que completa el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964. El cambio de orientación se plasmó en los párrafos 15 y 16, con la pretensión de buscar satisfacción a las necesidades de las personas con dificultades de acceso a un empleo duradero, como ciertas mujeres, ciertos trabajadores jóvenes, discapacitados, trabajadores de edad, desempleados de larga

50 El art.1 de la Carta Social Europea dice: “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, las Partes Contratantes se comprometen: 1. A reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo. 2. A proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido. 3. A establecer o mantener servicios gratuitos de empleo para todos los trabajadores. 4. A proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas.»

duración, y trabajadores migrantes. Entre las medidas que se proponían para ello, se incluía la implantación de programas de promoción de empleos independientes y de cooperativas de trabajadores (párrafo 16.i). De este modo, la primera inclusión del trabajo independiente se produjo pensando en ofrecer una posible alternativa a los colectivos prioritarios.

2.- MARCO JURÍDICO COMUNITARIO (UE).

Tradicionalmente, el trabajo autónomo apenas ha recibido atención por parte de las instituciones comunitarias, como, en general, de los poderes públicos, debido a que se le ha atribuido escasa relevancia por considerarlo parte de la iniciativa económica privada, con actividades de escasa relevancia económica, y fuente de trabajo precario con ingresos bajos e irregulares. Inicialmente, toda la atención prestada al trabajo por los Organismos internacionales (OIT, ONU, etc), se ha venido refiriendo al trabajo asalariado. Ha sido a partir de los cambios posindustriales, con la aparición del problema endémico de desempleo en Europa, cuando se ha empezado a mirar el autoempleo como posible alternativa al trabajo asalariado que puede ayudar a reducir el problema. Como consecuencia de esto, se ha empezado a incluir esta modalidad de trabajo entre las políticas de empleo, básicamente a partir de la cumbre de Luxemburgo de 1997, momento a partir del cual ha ido recibiendo un impulso creciente.

2.1. La política comunitaria de empleo

La política comunitaria de empleo tiene sus fundamentos jurídicos en el artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en los artículos 8 a 10, 145 a 150, 156 a 159 y 162 a 164 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Entre los principios, objetivos y actividades de importancia mencionados en el Tratado se incluye la promoción de un nivel de empleo elevado mediante el desarrollo de

una estrategia coordinada, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico. Con arreglo a la cláusula horizontal del artículo 9 del TFUE, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta el objetivo de un nivel de empleo elevado.

En el *ámbito comunitario-UE*, el desarrollo de las políticas sociales en general, y de las políticas de empleo en particular ha sido particularmente lento y variado desde la firma del Tratado de Roma (1957).

Ya en los años cincuenta, los trabajadores se beneficiaban de la ayuda de readaptación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Se concedían ayudas a los trabajadores de los sectores del carbón y del acero cuyos puestos de trabajo se veían amenazados por la reestructuración industrial. El Fondo Social Europeo (FSE), creado a principios de la década de los sesenta, constituía el principal instrumento de lucha contra el desempleo. Durante las décadas de los ochenta y los noventa, los programas de acción en materia de empleo se centraron en grupos específicos; se crearon asimismo diferentes sistemas de observación y documentación. Con objeto de promover la libre circulación y ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo en otro Estado miembro, en 1992 se procedió a la mejora del antiguo sistema SEDOC, que pasó a denominarse EURES (Servicio Europeo de Empleo).

EURES es una red de colaboración entre la Comisión y los servicios públicos de empleo de los Estados miembros del Espacio Económico Europeo (más Suiza) y otras organizaciones asociadas.

El nuevo título «Empleo» introducido por el Tratado de Ámsterdam (1997), que entró en vigor en mayo de 1999, sentó las bases para el establecimiento de la Estrategia Europea de Empleo, así como de un Comité de Empleo permanente, basado en el Tratado y de carácter consultivo, encargado de fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral. No obstante, la política de empleo siguió siendo competencia exclusiva de los Estados miembros. La inclusión de un protocolo sobre política social en el Tratado reforzó la participación de los interlocutores sociales.

La cumbre extraordinaria de Luxemburgo sobre el empleo, celebrada en noviembre

de 1997, supuso la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) junto con el método abierto de coordinación (el llamado «proceso de Luxemburgo»), ciclo anual de coordinación y supervisión de las políticas nacionales de empleo basado en el compromiso de los Estados miembros de establecer un conjunto de objetivos y metas comunes.

El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (2000) fijó como objetivo estratégico de la UE, convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. A tal efecto, uno de los campos de actuación fue *“modernizar el modelo social europeo promoviendo la integración social, desarrollando una política activa de empleo que genere más y mejores empleos, modernizando la protección social y proporcionando educación y formación para la vida y el trabajo en la sociedad del conocimiento.”*

Finalmente, la Estrategia Europa 2020 (2010-2020), para el empleo y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, adoptada en el Consejo Europeo en junio de 2010, es el marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros de la UE. Surgió vinculada a la anterior Estrategia de Lisboa, y establece para la UE cinco objetivos cuantificados comunes para 2020, en los ámbitos de empleo, educación, investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, cambio climático y energía. Cada Estado miembro ha fijado sus propios objetivos cuantificados.

Estos objetivos, junto a las orientaciones integradas, constituyen la principal referencia para coordinar las políticas económicas, sociales y de empleo en la UE, que en el ámbito nacional se concretan en los Programas Nacionales de Reformas que anualmente deben presentar los Estados miembros.

El Semestre Europeo es la herramienta clave de la Estrategia «Europa 2020» y designa al ciclo de coordinación y supervisión de las políticas que afectan a dicha Estrategia. Deriva su nombre de que inicialmente se concentraba en el primer semestre del año, aunque en la actualidad cubre prácticamente un año entero. Su finalidad es fortalecer la coordinación y la supervisión de las políticas económicas, presupuestarias y

estructurales para impulsar el crecimiento, incluyendo muy en particular las de empleo, además de educación, inclusión social, I+D+I o entorno empresarial.

En el ciclo del Semestre, los Programas Nacionales de Reformas (PNR) establecen las medidas que los Estados miembros plantean acometer en varios ámbitos entre los que se encuentra el empleo, para atender las prioridades anuales, las orientaciones integradas y los objetivos de la Estrategia «Europa 2020».

Deben estar en línea con las orientaciones integradas y con las prioridades del Informe Anual de Crecimiento e informar sobre las medidas aplicadas o previstas de acuerdo con las Recomendaciones y los objetivos cuantificados nacionales.

En marzo de 2015, la Comisión publicó una propuesta de orientaciones revisadas que se concentra principalmente en el mercado laboral:

- impulsar la demanda de mano de obra (creación de empleo; fiscalidad laboral; fijación de salarios);
- mejorar la oferta de trabajo y las cualificaciones (participación y niveles de cualificación; lucha contra las debilidades estructurales de los sistemas de educación y formación; desempleo juvenil y de larga duración);
- mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo (una menor segmentación del mercado de trabajo; participación de los interlocutores sociales; refuerzo de las políticas activas del mercado de trabajo; movilidad de los trabajadores);
- garantizar la equidad, combatir la pobreza y promover la igualdad de oportunidades (modernización de los sistemas de protección social, atención sanitaria y asistencia de larga duración; políticas sociales específicas para prevenir el abandono escolar y la exclusión social).

El Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social, adoptado por el Parlamento y el Consejo en 2013, reúne tres programas, uno de los cuales es el de «microfinanciación y emprendimiento social», que incluye el acceso a la microfinanciación de particulares y microempresas y el refuerzo de las capacidades de los proveedores de microcréditos, y fomenta las empresas sociales, es decir, empresas cuyo principal objetivo es preeminentemente social.⁵¹

El modelo social y económico comunitario se asienta, simultáneamente, sobre la

⁵¹ Vid KRAATZ, SUSANNE, «La política de empleo», en Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2017, disponible en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.10.3.pdf web consultada el 30/03/2017

competitividad y el empleo, y sobre la idea de cohesión social, y el Derecho comunitario ha enriquecido y dinamizado de forma muy importante nuestro sistema de fuentes en este sector, especialmente tras el tratado de Ámsterdam.⁵²

2.2. La promoción del trabajo autónomo en las políticas comunitarias de empleo

En lo que a las políticas de promoción del trabajo autónomo en general, o de fomento del autoempleo en particular se refiere, entendido en sentido amplio como alternativa de acceso a una actividad profesional o empresarial mediante la creación por el trabajador de su propio puesto de trabajo, son numerosas y se vienen instrumentando por todas las instituciones y organismos implicados en la creación de empleo y la lucha contra el desempleo, ya sean comunitarios, nacionales, autonómicos o, incluso locales⁽⁵³⁾.

Estas políticas adoptan las más variadas manifestaciones: apoyo al trabajo autónomo, incentivos a la economía social o estímulos a la constitución de pequeñas empresas, ya que en todos los casos se pretende incidir sobre el desempleo mediante la generación del propio puesto de trabajo.

Generalmente solo se ha vuelto la mirada hacia el autoempleo en períodos de crisis, concibiéndolo como posible remedio para la agudización del desempleo. En el ámbito comunitario, donde el desempleo se ha venido convirtiendo en un problema endémico, se empieza a tomar conciencia del importante papel que el autoempleo puede desempeñar en orden a la creación de empleo, especialmente en un contexto de crecimiento económico. En el Consejo de Essen (diciembre, 1994), se diseñó una estrategia conjunta de lucha contra el desempleo y se establecieron las bases para la elaboración de Programas Plurianuales de Empleo. No obstante, el autoempleo encontró un lugar relevante entre las medidas propuestas para la creación de empleo, tras la anticipación de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, y en particular de su nuevo Título VIII relativo al empleo, acordada en el Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo

52 Vid. OLARTE ENCABO, S. Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La subjetivación de las políticas activas de empleo. Ed. Aranzadi. Navarra, 2008. p.25-59.

53 Vid. LUJÁN ALCARAZ, J. "Los incentivos al autoempleo", en Aranzadi Social num. 8/2000 (Tribuna).

celebrado en Luxemburgo (noviembre, 1997).

En la cumbre de Luxemburgo (1997), los Estados miembros definieron cuatro pilares sobre los que, siguiendo las Directrices u orientaciones emanadas al respecto del Consejo, habría de girar una acción global y coordinada a corto plazo de los diversos Estados miembros en materia de política de empleo. A saber:

- 1) mejora de la capacidad de inserción profesional,
- 2) fomento del espíritu de empresa,
- 3) fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, y
- 4) refuerzo de la política de igualdad de oportunidades.

En lo referente al trabajo autónomo, se trata de fomentar, por una parte, el espíritu de empresa, facilitando formación y removiendo los obstáculos que se oponen al ejercicio de actividades productivas por cuenta propia, y, por otra, de crear un entorno económico favorable a estas iniciativas, aspectos que han recibido atención creciente a partir de 1997.

En este sentido, el Consejo extraordinario de Lisboa (2000), estableció como objetivo el pleno empleo, y la Decisión del Consejo de 4 de octubre de 2004, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, acordó mantener sus Directrices, entre las que se encuentra la de potenciar el espíritu de empresa y promover la creación de empleo, elementos cuya contribución se considera relevante para alcanzar este objetivo, ya que se considera que el fomento del autoempleo, y en particular, el empleo por cuenta propia, es uno de los paliativos al problema del desempleo.

En el Anexo a la DECISIÓN DEL CONSEJO (UE) 2015/1848, de 5 de octubre el año 2015, sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2015, (parte II de las directrices para las políticas de empleo de los etados miembros, Directriz 5: Fomento de la demanda de mano de obra), se dispone que «*Los Estados miembros deben facilitar la creación de empleo de calidad, reducir las barreras comerciales caras en la contratación de personas, promover el espíritu empresarial y, en particular, apoyar la creación y crecimiento de las pequeñas empresas...*», directrices que se mantienen para el año 2016.

3. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución española de 1978 es coherente con los Convenios y Declaraciones Internacionales que atañen al trabajo, ya comentados anteriormente (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificados el 13/04/1977, y Carta Social Europea (1961), ratificada el 29/04/1980.

El Derecho al trabajo está consagrado en nuestra Constitución en el artículo 35.1, que establece el deber de trabajar y el derecho al trabajo de todos los españoles.

Este derecho se establece en base a unos presupuestos necesarios para su efectividad, contemplados también en la Constitución: cláusula social (art. 1), libertad e igualdad (art. 9.2), dignidad y libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1), libertad de empresa (art. 38), política orientada al pleno empleo (art. 40.1), subordinación de la riqueza del país al interés general (art. 128), y planificación estatal de la actividad económica (art. 131).

La CE de 1978 es la primera Constitución que recoge al derecho al trabajo como derecho subjetivo, aunque esto es muy discutido: para realizar esta afirmación es necesario recurrir a una interpretación sistemática del texto constitucional, concretamente los artículos 35.1 y 40.1CE, ya que de una interpretación basada exclusivamente en la lectura textual no cabe concluir esta afirmación.

Si revisamos los antecedentes, se puede observar un vacío durante el S. XIX (de hecho, la Constitución de 1812 no recogía ni siquiera la libertad de trabajo). El salto cualitativo se produce en el S. XX, cuando la Constitución republicana de 1931 reconoció la libertad de trabajo en su art. 46, que decía:

« el trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social y gozará de la protección de las leyes»⁵⁴.

La CE establece los tres elementos que componen la definición de las políticas de

54 OLARTE ENCABO, S. Ops. Cit. supra. p. 45

empleo y que fundamentan su desarrollo: a) el art. 35.1 establece el deber de trabajar y el derecho al trabajo, junto con una serie de derechos profesionales básicos conexos (la libertad de elección de profesión u oficio, el derecho a la promoción, el derecho a una remuneración suficiente y a la no discriminación por razón de sexo); b) el art. 40.1, establece la orientación de la política al pleno empleo; c) el art. 41, la asistencia y prestaciones suficientes, especialmente la tutela frente al desempleo.

Por su parte, el trabajo autónomo, además de haber sido incluido entre los objetivos de las políticas de empleo, está recibiendo impulso desde las políticas de desarrollo económico, ya que frente a la tradicional marginación de que ha sido objeto por parte de los poderes públicos en lo referente a su protección e impulso, se le está atribuyendo importancia como fuente generadora de riqueza y de empleo debido al surgimiento de las nuevas formas de organización productiva y a la aparición de nuevas actividades altamente rentables.

Dado que en este trabajo nos ocupamos de la promoción del trabajo autónomo en general, y no solo del autoempleo, debemos tener en cuenta el art. 38CE, que establece la libertad de empresa.

Veamos a continuación con cierto detenimiento los artículos constitucionales más relevantes en relación con el derecho al trabajo.

3.1. El derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio: artículo 35.1 CE

Este artículo dice:

«Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.»

Por su ubicación sistemática en la Sección II del Capítulo II, Deberes y derechos de los ciudadanos, este artículo goza de las garantías de protección de nivel medio, definidas en el art. 53 CE, lo que le diferencia con el resto de derechos sociales, que se encuadran entre los principios rectores, con lo que goza de un nivel de protección superior que los

demás.

El deber de trabajar supone la articulación individual del genérico deber de «*promover el progreso de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida*», a que se refiere el preámbulo de la Constitución.

Se puede decir que este deber tiene una doble vertiente: la social y la contractual. La social, que es realmente la consagrada en la Constitución, es la versión moderna del ancestral vínculo de los subordinados para con los dirigentes de la Edad Media. Hoy, el deber de trabajar social o cívico, es un deber genérico: con la sociedad o para la sociedad.

La Constitución, como es obvio, sanciona la vivencia holgante, a no ser que se entienda que la fiscalidad -con el reconocimiento de la herencia- es un correctivo paralaboral de la holganza.

En cuanto al derecho al trabajo aquí reconocido, además de una dimensión cuantitativa, contiene una dimensión cualitativa, ya que cabría la posibilidad de disponer de trabajo y aún así no poder vivir dignamente. Debe, pues, reunir una serie de requisitos, tales como proporcionar una retribución suficiente, y posibilitar la promoción.

Aunque es la primera vez que en España se recoge constitucionalmente el derecho al trabajo como un derecho subjetivo, se pueden encontrar diversos precedentes constitucionales de este derecho. Así, la Constitución de 1876, y la de 1931 lo reconocían indirectamente a través de la libre elección de profesión u oficio, (la Constitución de 1876, en su art. 12 decía «*cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca*»; la Constitución de 1931, en su art. 33, decía «*toda persona es libre de elegir profesión. Se reconoce la libertad de la industria y comercio, salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes*»), y el Fuero de los españoles de 1945, reconocía explícitamente el derecho al trabajo y el deber de trabajar (en su art. 24: «*todos los españoles tienen derecho al trabajo y el deber de ocuparse en alguna actividad socialmente útil*», y el art. 27, «*todos los españoles serán amparados por el Estado en su derecho a una retribución justa y suficiente, cuando menos, para proporcionarle a ellos y a sus familias el bienestar que les permita una vida moral y digna*»)

Este Derecho, considerado derecho subjetivo público, se puede y se debe ejercitar, no solo frente a los poderes públicos, sino también frente a los privados o particulares (empresas y sus organizaciones y frente a los propios trabajadores y sus sindicatos). Los sindicatos tienen una responsabilidad de dotar de contenido al derecho a un trabajo digno a través de la negociación colectiva de convenios con cláusulas referentes a los trabajadores que no están comprendidos en el ámbito personal "*in actu*", pero si "*in potentia*", ya que va existiendo una profunda diferencia entre los trabajadores estables y sindicatos, amparados por convenio y los trabajadores inestables, no sindicados ni protegidos por convenio.

La libre elección de profesión u oficio aparece como un Derecho laboral básico consagrado en la CE, cuya finalidad fundamental es desterrar viejas situaciones laborales de esclavitud. Actúa tanto desde la vertiente positiva (libertad de elección de una actividad laboral) como desde la vertiente negativa (libertad de rehusar un trabajo concreto). Este derecho también está conectado con el derecho a la promoción a través del trabajo, ya que permite alcanzar a través del cambio de actividad laboral el perfeccionamiento y la mejora del nivel de conocimientos y ejercicio profesional.⁵⁶

El art. 35.1CE contiene un matiz que conviene precisar: reconoce el Derecho al trabajo de forma limitada a los «españoles», con lo que la nacionalidad queda elevada a la condición de título de este derecho. Solo los españoles tienen este derecho, pero esto no impide la plena igualdad de los extranjeros, una vez que han accedido al mercado de trabajo -STC 107/1984, de 23 de noviembre (RTC 1984, 107)⁵⁷, pues se trataría de una simple preferencia en el acceso, manifestación del deber de tutela de cada Estado con sus nacionales.

El Tribunal Constitucional conecta el Derecho al trabajo con las políticas orientadas al pleno empleo reconocidas en el art. 40 CE. Así, en Sentencia de 2 de julio de 1981, (STC 22/1981), ya afirmaba su contenido amplio y complejo al declarar que

55 SAGARDOY BENGOCHEA, J.A. y SAGARDOY DE SIMÓN, I., "Artículo 35: Derechos laborales", en ALZAGA VILLAAMIL, O., (Dir.), "Comentarios a la Constitución Española de 1978" Tomo III, Ed. Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1999. p.575

56 Vid. SAGARDOY BENGOCHEA, J.A. y SAGARDOY DE SIMÓN, I., ops. Cit. supra.

57 Vid. OLARTE ENCABO, S. Ops. Cit. supra, p.77.

«El Derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar: supone también el derecho a un puesto de trabajo, y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los artículos 35.1CE y 40.1CE de nuestra Constitución, respectivamente. En su aspecto individual se concreta en un derecho de todos a un determinado puesto si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una justa causa. En su dimensión colectiva, el derecho al trabajo implica además un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo un política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo de una parte de la población lleva consigo la negación de ese derecho para otra parte de la misma».

Distingue entre un derecho individual de todos los ciudadanos sin discriminación a acceder a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido si no existe justa causa, y de otro lado, una dimensión colectiva que se refiere al mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues *“...en otro caso, el derecho al trabajo para una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma”* (f.j.8).⁵⁸

3.2. Las políticas de pleno empleo: el artículo 40.1 CE

Por su parte, el artículo 40.1 CE, tiene carácter instrumental con respecto al art. 35.1, prescribiendo a los poderes públicos la orientación de sus políticas hacia la consecución del pleno empleo.

Establece que *«los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial*

58 Vid. OLARTE ENCABO, S. Ops. Cit. supra, p. 45

realizarán una política orientada al pleno empleo».

A diferencia del artículo 35CE, ubicado sistemáticamente en la Sección 2ª, Cap. II, Título I, tutelado por la protección media o de 2º grado prevista en el art. 53.1, el pleno empleo no pasa de ser un principio rector de la política económica y social (Cap. III, cuya garantía tiene el nivel mínimo de protección establecido en el nº 3 del citado artículo: « *El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*»).

Se trata, pues, de un precepto de carácter programático, cuya función es orientar la actividad del Estado, por lo que carece de aplicación inmediata y no genera derecho subjetivo alguno que se pueda reclamar por vía judicial. Ello explica de alguna manera la escasa concreción de su redacción.

No obstante, se trata de una norma vinculante que debe entenderse prohíbe legislar en sentido contrario, e impone la “emanación de leyes o de las situaciones normativas necesarias para alcanzar los fines perseguidos”, por lo que cabe sostener la competencia del Tribunal Constitucional en la revisión, a través del recurso de inconstitucionalidad, de las leyes y disposiciones con fuerza de ley que desarrollen los principios del Capítulo III.⁵⁹

Como hemos visto, el derecho al trabajo tiene una dimensión individual, concretada en el art. 35.1CE, que determina la posición del individuo en relación con la actividad de trabajo, y otra dimensión colectiva, que fija la situación económica de la sociedad contemplada en su conjunto. El pleno empleo se pretende conseguir a través de una serie de medidas de ordenación, impulso y fomento a corto, medio y largo plazo, al objeto de alcanzar un equilibrio permanente entre oferta y demanda de mano de obra.

La CE emplaza a los poderes públicos a realizar una política de pleno empleo, pero con un carácter tal de generalidad, que deja un amplio margen de actuación al legislador. Este carácter impreciso junto con la escueta redacción, y con la ineficacia evidenciada por

⁵⁹ ECHEVARRÍA, B. “Artículo 40: Pleno empleo”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), “*Comentarios a la Constitución Española de 1978*”. Edit. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1999. Tomo 4. pp. 69-80.

los altos niveles de desempleo existentes, ha dado lugar a su consideración por algún sector doctrinal como una mera norma programática vacía de contenido alguno, entendiéndose que esta incapacidad del Estado de proporcionar el pleno empleo se debe a la limitación derivada del sistema económico de libre mercado, que permite un margen muy restringido de intervención estatal.

El artículo ordena a los poderes públicos que realicen una «*política orientada al pleno empleo*». Por tanto, obliga a adoptar medidas contra el desempleo, e implica el reconocimiento del derecho de las personas afectadas por estas situaciones, no a reclamar un puesto de trabajo, sino a exigir que se adopten medidas para facilitar el acceso a una ocupación. Se trata del “*derecho a un sistema de garantías de empleabilidad*”⁶⁰, por lo que en este sentido, se puede afirmar que el art. 40CE es la garantía institucional del derecho al trabajo como un derecho de oportunidad.

A la vez, este precepto legitima la intervención pública en la lógica del mercado de trabajo: la política de empleo tiene un sentido reequilibrador de las disfunciones subjetivas, objetivas y territoriales que se generan en el mercado de trabajo. Esta función reequilibradora, cuyo fundamento último está en la cláusula del Estado Social, es lo que dará a la política de empleo su sentido selectivo o subjetivador, ya que se orienta a garantizar la empleabilidad de las personas con mayores dificultades de acceder al empleo, aunque sin excluir a los que no tienen dificultades, que también se benefician⁶¹.

En cualquier caso, el precepto, recoge las abundantes declaraciones que en el mismo sentido del pleno empleo contienen los Acuerdos Internacionales ratificados por España (Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de N. York, Carta Social Europea, y Convenio OIT núm. 122).

No obstante, el contenido de este precepto debe interpretarse a la luz de su lectura desde una perspectiva integral, de acuerdo con el precepto del art. 3.1 del Código Civil⁶², y

60 MONEREO PÉREZ, J.L. Y MOLINA NAVARRETE, C., «El derecho a una redistribución equitativa de la riqueza. El derecho al empleo», en AAVV, *Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España*, Comares, Granada 2002, p. 1341.

61 OLARTE ENCABO, S. Ops. Cit. supra, p.80-83

62 El art. 3.1 del Código Civil dice: “*Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.*”

en relación con los Convenios y Pactos Internacionales ratificados por España, de acuerdo con el art. 10.2CE⁶³, que sí están dotados de un contenido mínimo que permite una interpretación sistemática y teleológica adecuada.

El contenido normativo de este precepto ha recibido varias objeciones, a cuyo esclarecimiento y dilución contribuye una interpretación adecuada desde la perspectiva integral⁶⁴:

1. Se argumenta que es un precepto vacío de contenido en el sentido de que proclama el derecho al trabajo y el pleno empleo, pero no enuncia medida alguna para conseguirlo.

El Derecho al trabajo se configura como un derecho subjetivo de las personas, por su especial vinculación con el Derecho a la existencia y el respeto a la dignidad. Así, el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), ratificado el 13 de abril de 1977, y la Carta Social Europea (1961), ratificada el 29 de abril de 1980, no se limitan a proclamar el Derecho al trabajo, sino que tratan de dotarlo de contenido mínimo que permite identificar el sentido y el alcance del Derecho en cuestión:

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, celebrado en el marco de la ONU (1966), por un lado define el Derecho al trabajo (art. 6), como *“Derecho de toda persona a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”*, y por otro, hace referencia a las medidas necesarias para garantizar efectivamente tal derecho. Estas medidas comprenden la orientación y formación profesional, la política de desarrollo económico, social y cultural, y la política de pleno empleo (ocupación plena y productiva).

La Carta Social Europea reconoce el pleno empleo como uno de los principales objetivos de la política social de los Estados miembros (art.1, Parte II). A tal fin, el art. 1º consagra el Derecho al trabajo y enuncia el cuadro mínimo de medidas necesarias para hacerlo realidad:

⁶³ Art. 10.2 CE: *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”*.

⁶⁴ MONEREO PÉREZ, J.L. Y MOLINA NAVARRETE, C., ops. Cit. supra, en AAVV, *Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España*, Comares, Granada 2002, pp. 1342-1352.

«Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, las Partes Contratantes se comprometen:

- 4. A reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo.*
- 5. A proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido.*
- 6. A establecer o mantener servicios gratuitos de empleo para todos los trabajadores.*
- 7. A proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas.»*

Como vemos, en ambos textos, se confiere obligaciones positivas a los poderes públicos y se determinan contenidos prestacionales necesarios para que el Derecho se realice y sea identificable como tal.

2. No decide expresamente si la política de empleo debe estar basada en el fomento del empleo estable o del temporal o si el modelo de política de empleo debe ser un modelo cuantitativo o cualitativo. Desde una interpretación sistemática y teleológica se puede atribuir una preferencia hacia el empleo de calidad, pero es de muy difícil control constitucional.

3. No decide si las políticas de empleo han de ser selectivas o indiscriminadas, es decir si deben atender de forma indiferenciada la situación de desempleo, o deben enfocarse en determinados colectivos especialmente necesitados de apoyo diferenciado por tener dificultades especiales para acceder al mercado de trabajo. En las últimas décadas, los desarrollos infraconstitucionales han seguido diversos derroteros en cada coyuntura económica, política y social. Aunque de nuevo, la lectura integrada de la norma constitucional evidencia la mayor corrección y racionalidad de las políticas selectivas (jóvenes, discapacitados, etc.), tampoco ha sido posible desarticular normativamente, vía garantías constitucionales, las políticas de fomento del empleo temporal indiscriminado.

4. No precisa si las políticas de pleno empleo han de dirigirse al empleo asalariado, al autoempleo, al empleo público o privado, o al empleo de interés social. Serán las orientaciones políticas de cada momento las que marquen las concretas orientaciones. En todo caso, el análisis sistemático del precepto pone de manifiesto que se trata de un concepto jurídico de empleo que desborda con mucho el concepto de trabajo subordinado, abarcando cualquier forma de empleo, y en este sentido, la política de empleo se está expandiendo desde la versión del trabajo asalariado a otros campos de imputación productiva tradicionalmente al margen de la misma: el trabajo autónomo y la economía social.

5. No decide expresamente si deben primar las políticas activas o las pasivas, pero un análisis sistemático en relación con el artículo 41 CE, pone de manifiesto que el artículo 40.1 se referiría solo a las activas, ya que las pasivas se contemplan en el art. 41. Esto no quiere decir que la política de desempleo quede fuera de las políticas de empleo, sino que las técnicas para realizar los objetivos de pleno empleo son diferentes, y se remite la lucha contra el desempleo a la Seguridad Social.

No obstante, la distinción tradicional entre políticas activas y políticas pasivas de empleo se está diluyendo, ya que las políticas pasivas se vinculan al objetivo de la más pronta reincorporación del sujeto al mercado de trabajo y por tanto a las políticas activas, llegando incluso a limitar o condicionar el derecho a prestación, a la participación en las políticas activas. El espíritu de tutela pasiva se va involucrando progresivamente en una corriente de medidas claramente activas. Se va abandonando la idea de que el beneficiario de una prestación contributiva por desempleo tiene derecho a una tutela económica compensatoria por el salario dejado de percibir en base a la extinción de un contrato, y avanza su concepción como estímulo condicionado para su más pronta reincorporación al mercado de trabajo⁶⁵.

6. Tampoco existe una decisión expresa sobre si el objetivo prioritario a perseguir por la política de empleo debe ser la creación a toda costa de empleo, o si debe incorporar el objetivo del mantenimiento del mismo, e incluso la redistribución. La interpretación sistemática del art. 40 en relación al art. 35.1, parece confirmar la opción de incluir un catálogo de garantías de mantenimiento del empleo, en aras de la seguridad. También se

⁶⁵ Vid. MORENO DE VEGA Y LOMO, F. Op.cit. supra, p. 5

puede extraer del contexto del art. 40 la preferencia por las políticas de creación de nuevo empleo.

7. No especifica tampoco que ha de tratarse de una política democrática de empleo, si bien parece claro que la presupone, dados los valores que inspiran, descartando toda reedición de las políticas autoritarias de empleo, aunque se han mantenido algunas de ellas, como los cupos para discapacitados.

8. Otra cuestión que genera incertidumbre se refiere a la titularidad competencial sobre las políticas de empleo. La norma constitucional adolece de una mínima ordenación competencial en materia de política de empleo, y es que no existe acuerdo a la hora de delimitar el ámbito de la Política de Empleo en sentido jurídico-constitucional, ni la norma constitucional hace referencia a esta cuestión, ni el TC ha querido asumir la labor de realizar una construcción metódica y generalizable⁶⁶.

Como hemos visto en el apartado dedicado a las políticas de empleo del capítulo anterior, en el que se desarrolla la distribución territorial y el reparto de competencias en materia de políticas de empleo, en este campo, existe una fuerte interacción administrativa entre los ámbitos comunitario, estatal, autonómico y local, impuesta por la Ley de empleo.

A nivel comunitario se intensifica la acción de la Unión Europea en orden a la mejora de la calidad del empleo, y en especial, la protección frente al desempleo. Se materializa la Estrategia Europea de Empleo, y se refuerzan las inversiones del Fondo Social Europeo.

A nivel estatal, cualquier modelo de territorialización de las políticas de empleo debe partir de la consagración constitucional del principio de unidad del mercado económico y laboral y de la atribución al Estado en exclusiva de la competencia normativa en materias de legislación laboral y legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

A nivel autonómico, se comparte la competencia legislativa y ejecutiva en materia de empleo con el Estado, en todas las medidas sin contenido laboral, en cuyo caso la

⁶⁶ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L. Y MOLINA NAVARRETE, C., ops. Cit. supra, en AAVV, *Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España*, Comares, Granada 2002, p.1354

competencia legislativa correspondería exclusivamente al Estado. Por su parte, los Entes Locales no tienen competencia alguna atribuida constitucionalmente, aunque deben asumir cierto grado de protagonismo en esta materia tan importante.

9. En lo referente a la titularidad del derecho al empleo, en el art. 40.1, la titularidad activa corresponde a la «*persona*», adoptando un criterio más amplio que en el art. 35.1, en el que la titularidad activa corresponde al «*ciudadano*».

De otro lado, la titularidad pasiva de este derecho, y por tanto, los sujetos obligados a poner en marcha una política de empleo eficaz y coherente, orientada a la realización efectiva del derecho al empleo, en principio corresponde a los poderes públicos, pero no en exclusiva, ya que de una lectura sistemática y teleológica se evidencia con nitidez que también los particulares están vinculados a su cumplimiento y a participar activamente en su definición y aplicación, así como en la elaboración de políticas de empleo propias, especialmente en el marco de la empresa, y a través de la negociación colectiva. Al legislador corresponde el establecimiento de un conjunto de límites a la iniciativa privada a favor de la optimización del empleo, tanto en lo relativo a la libertad contractual como en general a la libertad de empresa. El precepto no solo mira hacia los poderes públicos, sino también hacia la relación laboral. Por eso, las garantías constitucionales comprenden, junto a la intervención directa del Estado, la imposición de cargas concretas al empresario, orientadas cuando menos a facilitar la formación y readaptación profesional de los trabajadores a su servicio.

Por su lado, los actores sociales, en uso de la autonomía colectiva reconocida constitucionalmente, han asumido su cuota de responsabilidad en la consecución del pleno empleo. Así, destacan los pactos sociales, los acuerdos interprofesionales, así como la proliferación de cláusulas convencionales en los típicos convenios colectivos, donde se contiene una incipiente «Disciplina colectiva de la Política de Empleo en la empresa».

Pero la proliferación de las Cláusulas convencionales en los Convenios Colectivos tiene una disfuncionalidad, consistente en la diversificación de estatutos derivados de las fuentes autónomas, lo que se puede solventar si los interlocutores sociales en la cumbre se encargan de garantizar una igualdad sustancial de posiciones, no de condiciones, de forma análoga a la función que incumbe al legislador estatal en lo referente al mantenimiento de

la igualdad sustancial de posiciones entre ciudadanos de distintos territorios, afectada por la proliferación de políticas y normas autonómicas en esta materia. De ahí que se realicen crecientes incursiones y se enriquezcan sus contenidos con estas cláusulas desde los Acuerdos Interprofesionales, ya sean Acuerdos Marco o Acuerdos para Materias Concretas.

El Derecho Sindical es, en este caso, el que aporta las técnicas de regulación, proyectándose tanto en el ámbito de la concertación social como de la negociación⁶⁷.

La primera manifestación de este fenómeno fue el Acuerdo Marco Interconfederal (1980), firmado por UGT, CEOE y al que posteriormente se adhirió la USO, incluía medidas específicas para incidir en el mantenimiento y creación de empleo (jornada, horas extra, jubilación, y productividad); en 1981, se firmó el Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE), en el que participaron la Administración, CCOO, UGT, USO, y la CEOE. En 1983, se firmó el Acuerdo Interconfederal (AI), entre UGT y CCOO de un lado, y CEOE y CEPYME de otro, sin presencia de la Administración. Su capítulo VI contemplaba una serie de medidas de fomento del empleo en línea de continuidad con respecto al ANE. En octubre de 1984 se firmó el Acuerdo Económico y Social (AES), que supuso hasta el momento el fin de la concertación social firmado entre el gobierno, CEOE y CEPYME, y UGT como sindicato único firmante. En el mismo se contemplaban medidas específicas relacionadas con el fomento del empleo, centradas esta vez en las horas extraordinarias y el pluriempleo⁶⁸. Sin embargo, en lo referente al autoempleo o al trabajo autónomo, no aparece ninguna referencia, ni en los primeros acuerdos sobre el empleo, ni en los posteriores, incluido el más reciente, el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 celebrado el 8 de junio de 2015 entre CEOE, CEPYME, UGT Y CCOO.

Las políticas de empleo, el derecho al trabajo, y la libertad de empresa, están íntimamente ligadas con la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), ya que implican el derecho a ganarse la vida libremente, que es el presupuesto necesario para la plena participación de la persona en la sociedad.

67 Vid. MONEREO, J.L. Y MOLINA, C., Op. cit. supra., pp.1352-1353.

68 ECHEVARRÍA MAYO, B. ops. Cit. supra, en ALZAGA VILLAAMIL, O. , ops. Cit. supra, pp. 79-80.

3.3. La libertad de empres: el art. 38 CE

El trabajo autónomo, cuya promoción es objeto de estudio en los capítulos siguientes de este trabajo, constituye la modalidad más simple de actividad económica lucrativa, sea empresarial o profesional. En esta modalidad tienen cabida tanto las iniciativas cuyo objetivo prioritario es la consecución y mantenimiento de un puesto de trabajo que proporcione el sustento, como las iniciativas que incluyendo o no el autoempleo, van más allá, teniendo como objetivo desarrollar una oportunidad de negocio.

De este modo, en el trabajo autónomo, tiene cabida la posibilidad de que los trabajadores puedan ganarse la vida con independencia del Estado y de forma alternativa al trabajo asalariado. A su vez, si tenemos en cuenta que el trabajo autónomo, tanto en su vertiente de autoempleo como en la del desarrollo de una oportunidad de negocio, constituye una actividad económica lucrativa, y por lo tanto, empresarial, es posible gracias a la libertad de empresa, establecida en el art. 38CE, por lo que se ha considerado oportuno hacer una breve referencia al citado artículo.

El artículo 38CE dice:

«Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

La CE ha situado en el centro de los derechos económicos la propiedad privada (art. 33CE), y el derecho a la libertad de empresa, dentro del marco de la economía de mercado. Pero también reconoce la función social de la propiedad, y además sitúa el ejercicio de la libertad de empresa dentro de las exigencias de la economía general, y en su caso, de la planificación, razón por la cual este modelo económico ha sido denominado “economía social de mercado”⁶⁹.

69 ALZAGA VILLAAMIL, O. «Derecho político español según la Constitución Española de 1978», Edersa. Madrid. 1996, pp. 316 y ss.

El contenido del artículo 38 CE y su conexión con los artículos 128 CE (subordinación de la riqueza al interés general), y 131 CE (potestad estatal de planificación de la economía general para atender las necesidades colectivas, equilibrado y armonización del desarrollo regional y sectorial, y estimulación del crecimiento de la renta y la riqueza, y su mas justa distribución), establece unos límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes públicos al adoptar medidas que pueden incidir sobre el sistema económico de nuestra sociedad.

Dado que la CE es fruto del consenso y necesitaba dar cabida a las distantes opciones económicas defendidas por los diferentes postulados ideológicos, se concibió el art. 38 de forma que diera cabida tanto a una economía liberal de mercado como una economía intervenida, e incluso la economía planificada en algunos sectores.

Como consecuencia, nos encontramos en un modelo mixto en el que conviven el sector público y el privado: el primero, propio del sistema socialista, en el que el Estado es propietario y motor de la actividad económica, sin posibilidad de iniciativa privada, y el segundo, del sistema liberal, en el que la iniciativa económica es privada, y el Estado solamente entraría en aquellos casos en que la iniciativa privada no puede hacerlo o no lo hace con la intensidad y alcance que la sociedad requiere.

La CE compatibiliza ambos sectores económicos en aras del interés general. Por un lado, el sector público, por su posición preeminente, está obligado al respeto de los principios de competencia y libre concurrencia en el ejercicio de la iniciativa privada; por otro lado, la iniciativa privada, por sí sola, puede producir desequilibrios, lo que hace necesaria cierta intervención pública para hacer factibles los objetivos de la política económica del Estado (redistribución de la renta, procurar la estabilidad del sistema económico, incentivar el crecimiento económico, y complementar la producción). Sin embargo, se necesita aplicar criterios de racionalidad social, económica y técnica en la actuación económica del sector público. De este modo, se atiende a la protección del interés público y a la defensa de la economía de mercado.

La libertad de empresa consiste en la libertad de los ciudadanos para afectar o destinar bienes para realizar actividades económicas al objeto de producir e intercambiar

bienes y servicios con vistas a la obtención de beneficio o ganancia.

Para el TC, la libertad de empresa consiste en el derecho a iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden (STC, Sala 3ª, de 25 de abril de 1996).

Pero el derecho a iniciar y sostener la actividad empresarial no ampara un derecho incondicionado a la libre instalación de cualquier establecimiento comercial o empresarial en cualquier espacio sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos y condiciones (STC 227/1993, de 9 de julio).

Tiene este derecho una dimensión subjetiva en virtud de la que se reconoce al empresario una libertad de decisión a:

- a) Crear empresas.
- b) Establecer los propios objetivos de la empresa.
- c) Dirigir y planificar su actividad en atención a los recursos y condiciones del propio mercado.
- d) Gestionar el personal y la propia empresa.

En cuanto a su dimensión objetiva, el derecho a la libertad de empresa es un elemento de un determinado sistema económico que se debe ejercer dentro de un marco configurado por una serie de normas. Tiene también un contenido jurídico, pues permite la elección del modelo jurídico de empresa, que puede ser individual o social, y este último de varios tipos.

El ejercicio de la libre empresa debe estar regulado por reglas que disciplinen proporcionada y razonablemente el mercado, y en cuanto que puede afectar a derechos de terceros y a bienes constitucionalmente protegidos, puede ser sometida a control y autorización administrativa (STC 127/1994, de 5 de mayo).

El origen de estas normas o reglas que disciplinan la actividad económica está íntimamente relacionado con la organización territorial no uniforme y con el reparto competencial que la CE establece entre las distintas estructuras territoriales.

La CE incorpora normas destinadas a proporcionar un marco jurídico fundamental para la estructura y el funcionamiento de las actividades económicas, lo que determina la existencia de unos principios básicos de orden económico que deben aplicarse con carácter unitario.

Dentro de esta unicidad es necesario compatibilizar el orden económico nacional como presupuesto necesario para que el reparto de competencias no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores, con la potestad normativa de las Comunidades Autónomas que, en defensa de su propio interés, podrían establecer aquellas peculiaridades que les convengan.

El binomio unicidad-diversidad debe respetarse también en el ámbito local, con más limitaciones, y dentro de los parámetros establecidos a nivel comunitario.

Las principales *facultades que derivan de la libertad de empresa* son:

- Libertad para crear empresas que puedan actuar en el mercado.
- Derecho a la propiedad de los medios de producción y libertad para la adquisición de bienes y servicios precisos para el ejercicio de la actividad empresarial.
- Libertad para la gestión de la empresa, lo que comporta:
 - Establecer los objetivos propios de la empresa
 - Planificación y dirección de la actividad económica.
 - Establecimiento y gestión de la política laboral acorde con los objetivos empresariales.
- Derecho a la defensa y promoción de los intereses empresariales:
 - Participación en entidades creadas para ordenar o planificar la economía.
 - Ejercicio del derecho a la asociación pudiendo adoptar medidas justificadas en caso de conflicto colectivo.
- El derecho al beneficio.

Todo esto debe ejercerse dentro de la regulación de que puede ser objeto la actividad a fin de dar cumplimiento a mandatos constitucionales que hagan efectivos los principios de igualdad, solidaridad, competencia y defensa del bien común, definidores de nuestro marco económico.

Pero el derecho a la libertad de empresa no es un derecho absoluto, debe concurrir con otros derechos proclamados en la CE, así como con principios y mandatos que configuran el modelo económico. De este modo, el art. 38 CE condiciona el ejercicio a las exigencias de la economía general y a la planificación. Las exigencias son las que marcan la actuación de los poderes públicos en la garantía de la libertad de empresa, sopesando igualmente la defensa de la productividad y de determinados bienes o principios constitucionalmente protegidos, y en su caso, la planificación general de la economía.

Los primeros *límites a la libertad de empresa* derivados de la CE son:

- Exigencias de la economía general.
- Subordinación de la riqueza al interés general.
- Reconocimiento de la iniciativa pública económica, la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales y la intervención de empresas.
- La planificación de la actividad económica general.

La libertad de empresa presupone el libre acceso y permanencia en el mercado, la capacidad de autodeterminación y gestión empresarial, la libertad de contratación, y la libertad de apropiación del beneficio. Pero en la práctica, estos presupuestos pueden producir disfunciones graves, lo que determina cierta acción correctora del Estado a través del intervencionismo estatal o de la posible planificación económica.

No obstante, los poderes públicos también deben someter su actividad económica pública a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actuación económica general, dándose la circunstancia de que no están en condiciones de igualdad, ya que disfrutan de privilegios de financiación, crediticios, y jurídicos, lo que exige que la intervención empresarial del Estado deba venir exigida por un interés general prevalente y cierto y por la existencia de una utilidad pública que lo justifique.

En cuanto a la actividad planificadora, lo importante es que sea compatible con la libertad de empresa y se ejerza de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley.

En la medida que la libertad de empresa puede incidir en derechos constitucionalmente garantizados, puede ser objeto de restricciones que deben hacerse en atención al interés general y sometidas a una doble garantía: la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho de un contenido esencial del que el legislador no

podrá disponer.

Otras limitaciones a la libertad de empresa provienen de los derechos de los consumidores y usuarios, de la legislación medioambiental, legislación sobre comercio interior y ordenación del territorio, y el sometimiento a autorización administrativa que tutela los bienes constitucionales.

La libertad de empresa no puede impedir la intervención pública en actividades con el fin de potenciar la propia definición del Estado como social, democrático de derecho, lo que permitiría la posibilidad de intervenir en el mercado de determinados alimentos o productos farmacéuticos, políticas de intervención de precios de repercusión importante en la comunidad, posibilidad de realizar políticas de restricción de horarios, o posibilidad de regular algunas actividades consideradas servicios públicos, como por ejemplo las farmacias.

Se puede concluir que la libertad de empresa entraña la capacidad de iniciar y sostener el proceso productivo con el objeto de obtener cierto beneficio, pero con sometimiento a una normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general, y en concurrencia con una actividad pública que sea respetuosa con su contenido esencial⁷⁰.

Pero la libertad de empresa se ve sometida también a limitaciones procedentes del Derecho del Trabajo. De hecho, todo el Derecho del Trabajo, a través de una serie de normas imperativas que se imponen a la autonomía privada, es un límite a la libertad de empresa, justificado por la definición del Estado como «*social*», que tiene un margen muy amplio para intervenir en la actividad económica general en base a los intereses generales y a las exigencias de la economía general.

No obstante, en el ámbito del acceso al empleo, se han adoptado pocas fórmulas limitativas de la libertad de empresa, ya que predominan las de fomento de la contratación laboral, tanto genéricas como subjetivadas, aunque no deberían cuestionarse otras

70 GOIG MARTINEZ, J.M. «Artículo 38. La libertad de empresa.», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Edit. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1999. Tomo 3. pp. 729-740.

medidas de tipo coercitivo en el ámbito de la selección y contratación, al menos cuando encubren conductas discriminatorias. Se reconoce al empresario la libertad de colocación, y el Estado no puede imponer al empresario la contratación laboral, pero es una libertad parcial o limitada, ya que aunque es libre de contratar con quien estime más oportuno, existe un límite constitucional infranqueable: el derecho a la no discriminación y el derecho al trabajo de todos en condiciones de igualdad, con lo que no se puede excluir a nadie por razón de sexo, edad, etc..

La libertad de colocación empresarial tiene como límite la prohibición de todo acto discriminatorio contra cualquier persona. Se trata de una auténtica norma de orden público, pero aunque se reconociera judicialmente la existencia de dicho acto, difícilmente puede desembocar en la colocación forzosa del trabajador discriminado contra la voluntad del empresario, al que generalmente el juez podría imponer el cese de los comportamientos, reconocer el derecho a trabajar sin discriminación, y eventualmente reconocer algún derecho indemnizatorio.

En nuestro ordenamiento, la única limitación establecida a la libertad positiva del empresario es la reserva de cuotas para discapacitados, contemplada en la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI), consistente en la reserva de un porcentaje de puestos de trabajo que quedan fuera de las reglas del mercado de trabajo, reservados para personas con discapacidad. No obstante, esta técnica se está diluyendo con la introducción de medidas alternativas, generalmente monetización.

Pero el derecho de todos al trabajo en igualdad de condiciones exige una más específica y estricta regulación de los procesos de acceso al empleo donde se garantice la transparencia, exigible para la plena efectividad de los derechos fundamentales en riesgo, que a veces son vulnerados sutilmente en los procesos de reclutamiento y de selección⁷¹.

Como hemos visto, la libertad de empresa, reconocida en el artículo 38CE, incluye entre sus posibles manifestaciones, el trabajo autónomo, y dentro del trabajo autónomo tienen cabida tanto las opciones de autoempleo como las iniciativas económicas privadas que con pretensiones más ambiciosas, buscan el aprovechamiento de una oportunidad de negocio. Sin esta libertad de empresa reconocida en el art. 38, no sería posible el trabajo

71 OLARTE ENCABO, S. Ops. Cit. pp. 82-99.

autónomo, y por tanto tampoco lo sería el autoempleo.

La diferenciación conceptual entre trabajo autónomo y autoempleo, basada en la prioridad del componente ocupacional sobre el económico de la actividad, que vimos en el capítulo primero, nos permite establecer la relación entre la libertad de empresa y el autoempleo.

De acuerdo con esto, el trabajo autónomo, como actividad económica, está incluido en art. 38CE. Como consecuencia de esto, una gran mayoría de las medidas que se adoptan para promocionar el desarrollo económico, alcanzan al trabajo autónomo.

Sin embargo, el artículo 35CE incluye en su ámbito a una parte del trabajo autónomo, el autoempleo, como constituyente de una modalidad de ocupación susceptible de satisfacer el derecho al trabajo de los ciudadanos.

Esto se ve reflejado en las diferentes formas posibles de incidir positivamente sobre el trabajo autónomo. Así, algunas medidas restringen su incidencia a una parte del trabajo autónomo -el autoempleo-, y otras se dirigen al trabajo autónomo. En ocasiones se amplía su cobertura a determinados casos de asimilados a autónomos por la LETA (familiares colaboradores, administradores, etc.) e incluso a trabajadores acogidos al RETA (socios trabajadores de cooperativas...). En otros casos, la incidencia o promoción procede de las políticas de desarrollo económico, dirigidas a la actividad empresarial, y el trabajo autónomo, como modalidad de actividad empresarial, también se ve afectado.

Para concluir, podemos afirmar que la CE establece para todo ciudadano el deber de trabajar, y el derecho a un trabajo digno y libremente elegido que le proporcione el sustento propio y de su familia. Para que ese derecho se haga efectivo, la CE prescribe a los poderes públicos que realicen políticas orientadas a la consecución del pleno empleo, lo que da pie a las políticas de empleo y a la intervención estatal en la lógica del mercado de trabajo.

Por otro lado, la CE presenta una redacción muy escueta, lo que permite dar cabida, entre otras cosas, a la integración del trabajo autónomo junto con el asalariado, como destinatario de las políticas de empleo, ya que no se especifica que deban ser dirigidas en

exclusiva a éste último, y además la libertad de elección de trabajo se ve complementada por la libertad de empresa, que también está reconocida por la CE.

Todo esto ha permitido que con la aparición y endemización de los problemas de desempleo se haya vuelto la mirada hacia el autoempleo y se haya atribuido un protagonismo cada vez mayor a su promoción dentro de las políticas de empleo, por considerarlo elemento importante dentro de la solución.

4. EL MARCO JURIDICO ESTATAL

4.1. La ley de empleo (RDL 3/2015-TRLE)

Para obtener una visión evolutiva es conveniente analizar los antecedentes normativos, limitándonos a hacer una reflexión sobre el trabajo autónomo a partir de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

Con anterioridad a esta Ley, son escasas las referencias legislativas a la promoción del trabajo autónomo. No obstante, podemos encontrar en la Constitución Republicana de 1931, derecho de la protección del campesino y del pescador, como trabajadores independientes económicamente más débiles. Así, el art. 47 de la citada Constitución dice:

«La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de provisión, escuelas de prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación. La República protegerá en términos equivalentes a los pescadores».

Posteriormente, en la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958, en el principio X, se incorpora el estímulo de la iniciativa privada, y en su caso, la acción del Estado para suplirla⁷².

⁷² El Principio X de la Ley de Principios del Movimiento Nacional dice: «Se reconoce al trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada, en todas sus formas como derecho condicionado a su función social. La iniciativa privada, deberá ser estimulada, y en su caso suplida por la

En el Fuero del Trabajo de 09 de marzo de 1938, modificado en LOE de 10 de enero de 1967, se incluye a los artesanos, los trabajadores del campo, y los trabajadores del mar como colectivos que el Estado debe proteger:

Así, según el apartado IV,

«El artesanado ... será fomentado y eficazmente protegido por ser proyección completa de la persona humana en su trabajo....».

También, se prescribe la formación del productor agrícola (Apartado V.2⁷³), así como la protección de los arrendatarios agrícolas (Apartado V.6⁷⁴) su estabilidad en el cultivo se promulga la formación del productor agrícola.

Finalmente, en el apartado VI prescribe la protección estatal de los trabajadores del mar, ayudando a evitar la depreciación de la mercancía y facilitando el acceso a la propiedad de los medios de producción⁷⁵.

No obstante, el estímulo del trabajo autónomo, como instrumento de la política de empleo, encontró expreso reconocimiento en nuestro Derecho en la *Ley 51/1980, Básica de Empleo*.

Esta norma, en efecto, además de favorecer la integración de trabajadores por cuenta ajena como socios de sociedades laborales o cooperativistas, estableció como una medida más de fomento del empleo la «preferencia para la concesión de créditos individuales para instalarse como autónomos», en favor de trabajadores *desempleados*:

a) mayores de cuarenta y cinco años de edad,

acción del Estado».

73 Apartado V.2 del Fuero del Trabajo de 1938 modificado en 1967: *«el Estado cuidará especialmente la educación técnica del productor agrícola, capacitándole para realizar todos los trabajos exigidos por cada unidad de explotación».*

74 El apartado V.6 del citado Fuero del Trabajo dice: *«El Estado asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo, que les garanticen contra el desahucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubieren realizado en el predio. Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan».*

75 Apartado VI del Fuero del Trabajo: *«El Estado atenderá con máxima solicitud a los trabajadores del mar, dotándoles de instituciones adecuadas para impedir la depreciación de la mercancía y facilitarles el acceso a la propiedad de los elementos necesarios para el desempeño de su profesión.»*

- b) inscritos por más de un año en las oficinas de empleo (larga duración),
- c) con responsabilidades familiares,
- d) emigrantes retornados y
- e) minusválidos.

Sin embargo, la instrumentación de concretas medidas de fomento del autoempleo se retrasaría hasta la incorporación de España a la Unión Europea, momento en que ante la necesidad de adaptar nuestra política de empleo a las orientaciones comunitarias y, sobre todo, para el acceso a las ayudas del Fondo Social Europeo, se dictó la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 21 febrero 1986 (BOE 27 febrero 1986). Esta Orden estableció, una serie de Programas de Apoyo a la Creación de Empleo, la mayoría de los cuales se han ido recogiendo (o siendo sustituidos) en normas posteriores.

En la actualidad, toda la normativa relativa a las políticas de empleo ha sido recogida en el RDL 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (TRLE), que derogó, entre otras normas, a la ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, que estuvo vigente hasta el 13 de Noviembre de 2015, la cual, a su vez había derogado a la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

En lo que al trabajo autónomo se refiere, cabe destacar los siguientes aspectos:

- *Inclusión del autoempleo en los objetivos de las políticas de empleo.* En artículo 2 del TRLE, se definen los objetivos generales de la política de empleo, incluyendo un apartado dedicado al fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial:

(Art. 2.) «Son objetivos generales de la política de empleo:.... i) Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.»

- *Participación de los órganos de representación de los trabajadores autónomos en la elaboración de la Estrategia Española de Activación para el Empleo.* La Estrategia Española de Activación para el Empleo, que es uno de los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo (art. 10 del TRLE), la elabora el Gobierno con la colaboración de las Comunidades Autónomas y la participación de

las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Determina que en su elaboración se debe consultar a los Consejos de Trabajo Autónomo y de fomento de la Economía Social, en relación con las actuaciones de promoción del trabajo autónomo y la Economía social. Esta Estrategia se articula en 6 ejes, el 5º de los cuales se refiere al emprendimiento:

Art. 10,4.e) «Eje 5. Emprendimiento. Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.»

- *Participación en la elaboración de los Planes Anuales de Empleo.* Los Planes Anuales de Política de Empleo, concretan los objetivos de la Estrategia Española de Activación del Empleo a alcanzar por el conjunto del Estado y en cada una de las Comunidades Autónomas, así como los indicadores que se utilizarán para conocer y evaluar anualmente el grado de cumplimiento de los mismos. Los elabora el Ministerio de Empleo y Seguridad Social teniendo en cuenta las previsiones formuladas por las Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, debiendo consultar a los Consejos de trabajo autónomo y economía social, en relación con las actuaciones de promoción del trabajo autónomo y economía social:

Art. 11.2 TRLE « Los Planes Anuales de Política de Empleo se elaborarán por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, teniendo en cuenta las previsiones formuladas por las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, se informarán por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, regulado en el artículo 8.b), y se aprobarán por el Consejo de Ministros. Además, en la elaboración de los Planes Anuales de Política de Empleo, se consultará a los Consejos del Trabajo Autónomo y de Fomento de la Economía Social, en relación con las actuaciones de promoción del trabajo autónomo y de la economía social.»

- *Incorporación del trabajo autónomo en el ámbito de cobertura de las políticas activas de empleo.* El artículo 36 TRLE, que define las Políticas Activas de Empleo, en su punto 1 especifica claramente que no deben dirigirse en exclusiva al trabajo por cuenta ajena, sino que el trabajo autónomo también entra dentro de su campo de acción:

Art. 36 TRLE: «1. Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.»

- *Inclusión del fomento del autoempleo entre los objetivos del diseño y ejecución de las políticas activas de empleo.* En el artículo 37.1 TRLE, que especifica los principios que han de regir el diseño y ejecución de las política de empleo, incluye entre ellos el fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora.

Art. 37 TRLE: «Principios generales de las políticas activas de empleo. 1. En el diseño y ejecución de las políticas activas de empleo han de estar presentes los siguientes principios generales: a) El tratamiento individualizado y especializado a las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad, así como a las personas ocupadas para contribuir a la calidad y mantenimiento de su empleo. b) La respuesta a las necesidades de las empresas en materia de capital humano, empleo y formación. c) El fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial....»

Como vemos, se puede decir que el trabajo autónomo ocupa un lugar importante en las políticas de empleo, al ser considerado como una alternativa real al trabajo asalariado, ya que paulatinamente se han ido completando todos los ingredientes que caracterizan su integración: se ha incluido entre los objetivos de las políticas de empleo, las

organizaciones representativas del trabajo autónomo participan en la elaboración de la Estrategia de Activación para el Empleo y en la elaboración de los Planes Anuales de Empleo, también se ha incluido el trabajo autónomo entre los objetivos de las políticas activas de empleo, y finalmente, el fomento del autoempleo se ha incluido entre los principios que rigen el diseño y ejecución de las políticas de empleo.

Recordemos que uno de los objetivos de este trabajo consiste en proponer una sistematización de las medidas adoptadas para la promoción del trabajo autónomo, de tal forma que resulte más fácil el acceso a su consulta, actualmente engorrosa debido a la dispersión normativa y al gran número de medidas existentes, debido especialmente a la intensa actividad legislativa en este sentido tras el inicio de la crisis económica.

Como se ha indicado en el capítulo anterior, se analizarán posteriormente todas las medidas disponibles, dirigidas a la promoción del trabajo autónomo, incluidas las específicamente dirigidas a la promoción del autoempleo a través del trabajo autónomo, excluyendo las dirigidas al fomento del autoempleo colectivo, ya que exceden de nuestro objetivo de estudio al encuadrarse en el ámbito de la economía social.

No obstante, dado que aquí analizamos la Ley de Empleo, procedemos a adelantar la clasificación que propongo de las medidas de promoción a partir de la Ley de Empleo, y teniendo presente que además de las medidas destinadas específicamente para la promoción del trabajo autónomo en general y del autoempleo en particular, se van a integrar en la sistematización las que se han promulgado bajo un enfoque más general, destinadas a la promoción de la actividad económica o empresarial, seleccionando aquellas que de alguna manera impactan positivamente en el trabajo autónomo.

El criterio de clasificación de las medidas de promoción del trabajo autónomo adoptado ha sido doble: por un lado, se han separado las medidas específicas de promoción del trabajo autónomo de las generales de promoción de la actividad económica, y por otro lado, el tipo de actividad estatal que se realiza a la hora de aplicar las medidas, de acuerdo con las técnicas de intervención estatal en la economía que hemos visto en el capítulo anterior, por lo que las medidas existentes se han incluido en alguno de los tres grupos siguientes:

- a) Medidas de fomento.
- b) Medidas institucionales, o de ajuste normativo.
- c) Prestación de servicio público.

a) Medidas de fomento.

Las medidas clasificadas dentro de la actividad de fomento, se han agrupado, a su vez en cinco grupos distintos:

a1) Subvenciones. En función de su finalidad, pueden ser: subvención para el establecimiento como trabajador autónomo, subvención de intereses financieros, subvención para asistencia técnica, para formación, para iniciación a la promoción exterior, para la exportación, o para consolidación del comercio exterior).

a2) Medidas en el ámbito de la Seguridad Social: reducciones y bonificaciones en cotización para diversos colectivos (nuevos autónomos y jóvenes, familiares colaboradores de autónomos, discapacitados y víctimas de violencia de género o terrorismo, autónomos residentes en Ceuta o Melilla, conciliación de vida familiar y laboral, conciliación vinculada a contratación, o familiar del titular de la explotación agraria), prestación por cese de actividad para autónomos, pago anticipado de prestaciones contributivas, compatibilización de la prestación por desempleo con la actividad autónoma, exención de cotización para autónomos mayores de 65 años, y mejora de la cotización en casos de pluriactividad)

a3) Medidas en el ámbito Laboral: incentivos económicos, fiscales o en cotización para empresas que realicen contratos de apoyo a emprendedores, contratos acogidos al programa de fomento del empleo, contratos de interinidad por descanso maternal, cuidado de familiar, incapacidad temporal de discapacitados, o víctimas de violencia de género, o contratos de transformación en indefinido de contrato de relevo, sustitución o prácticas.)

a4) Medidas fiscales: aplazamiento/fraccionamiento de cuotas, medidas en el IRPF (revisión de módulos, exención de parte del pago único de la prestación por desempleo, reducción del rendimiento neto positivo por inicio de actividad económica, deducción por inversión de beneficios o inversión en nuevas empresas,

o reducción por creación de empleo), o medidas en el IVA (efecto adelantado, medidas flexibilizadoras, o régimen especial del criterio de caja).

a5) Medidas en el ámbito financiero (créditos ICO, rescate de planes de pensiones, cédulas y bonos de internacionalización, o capital social mínimo de las Sociedades de Garantía Recíproca).

b) Medidas institucionales y de regulación normativa. Se incluyen en este apartado aquellas medidas que se dirigen a proporcionar un entorno libre de obstáculos y favorable al emprendimiento. Debido a su diversidad y cantidad, se han clasificado en cinco grupos:

- Supresión de obstáculos.
- Facilitación del acceso a la contratación con las administraciones públicas.
- Promoción de la cultura y el espíritu emprendedor.
- Medidas concursales y de limitación de responsabilidad en el trabajo autónomo.
- Facilitación de la inmigración de interés económico para favorecer la internacionalización.

b1) Supresión de obstáculos. En este grupo se incluyen medidas que modifican la regulación normativa para tratar de allanar el camino a la actividad emprendedora en general, suprimiendo obstáculos a través de la reducción de costes, simplificación de trámites, o reducción de cargas administrativas: asunción de la actividad preventiva por el empresario, implantación del libro de visitas electrónico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, posibilidad de apoderamientos electrónicos, agrupación de anotaciones en el libro diario de la contabilidad, cuentas anuales abreviadas, exención de auditoría de cuentas, sustitución de cargas administrativas, reducción de cargas estadísticas, inclusión de los autónomos en el sistema de formación para el empleo, y privilegios contractuales para autónomos con discapacidad.

b2) Facilitación del acceso a la contratación con las Administraciones Públicas. Se trata con este grupo de medidas de regulación normativa que se dirigen a posibilitar que las empresas de menor entidad puedan aumentar su clientela

potencial, para lo que se establecen mecanismos que mejoren su posición en relación con la posibilidad de suministrar sus productos o servicios a la Administraciones Públicas. Se incluyen las siguientes medidas: uniones de empresarios para acceder a la contratación, elevación de umbrales para la exigencia de clasificación, garantías para la contratación pública, prohibición de discriminación en la contratación, reducción del plazo para devolución o cancelación de las garantías, y reducción del tiempo de demora en el pago para optar a la resolución contractual.

b3) Promoción de la cultura y el espíritu emprendedor. Se trata de medidas de diversa índole que pretenden incidir en la actitud de la población hacia el trabajo autónomo y el emprendimiento en general. Se incluyen las medidas educativas y las miniempresas.

b4) Medidas concursales y limitadoras de responsabilidad en el trabajo autónomo. Son medidas que pretenden mejorar las condiciones generales del autónomo a nivel de responsabilidad patrimonial y concursal, tanto en situaciones de insolvencia propia como ajena en aquellos casos en que actúa como acreedor. Las medidas incluidas en este ámbito son la exoneración de deudas, acuerdo extrajudicial de pagos y acuerdos de refinanciación, los privilegios concursales para autónomos, y las nuevas formas jurídicas para limitar o esquivar la responsabilidad patrimonial ilimitada del autónomo (Empresario de responsabilidad limitada, y Sociedad limitada de formación sucesiva).

b5) Facilitación de la inmigración de interés económico. El objetivo de estas medidas es favorecer la internacionalización y atraer capital extranjero. Se adoptan medidas para facilitar la entrada de inversores extranjeros, emprendedores, profesionales altamente cualificados, profesorado y personal investigador, y el traslado intraempresarial.

c) Prestación de servicio público. Se trata de medidas en las que el Estado proporciona la prestación directa de algún tipo de servicio, generalmente dirigido a promocionar la actividad empresarial en general, a las que el trabajo autónomo, como actividad empresarial tiene acceso. Se incluyen en este grupo los puntos de atención al

emprendedor, las redes de emprendedores y viveros de empresas, el fomento de la participación de empresas en proyectos internacionales, la elaboración del Plan Estratégico de Internacionalización de la economía española, el apoyo comercial a la internacionalización a través de los instrumentos y organismos, el apoyo financiero a la internacionalización, y el apoyo de la red diplomática exterior.

Junto al Estado, también dentro de su respectivo marco competencial y sobre la base de lo dispuesto en el TRLE, y sin perjuicio de su colaboración en la elaboración del Plan Nacional, las diferentes Comunidades Autónomas también vienen elaborando sus propios Planes de Empleo, y, al igual que en el nivel estatal, también en ellos con frecuencia se contemplan, entre otros, diversas acciones de fomento del espíritu de empresa, dirigidas normalmente a colectivos con mayores dificultades de inserción laboral (jóvenes, mujeres, parados de larga duración, discapacitados). Las Comunidades Autónomas suelen centrar su atención en las oportunidades que para este tipo de iniciativas ofrece el campo de los nuevos yacimientos de empleo, de las iniciativas locales y de las llamadas iniciativas de empleo rural. Los distintos programas que se articulan, se componen, por lo general, de un elemento financiero (subvención económica y renta de subsistencia) y un elemento formativo, destinado al asesoramiento técnico del solicitante.

Cabe señalar que entre las Comunidades Autónomas que se incluyen en este trabajo se vislumbran distintos enfoques a la hora de aplicar las medidas estatales a sus peculiaridades económicas o de su tejido productivo, concediendo una prioridad importante a la dimensión social, como es el caso de Andalucía, que por ejemplo en el caso de las subvenciones para establecimiento como trabajador autónomo, establece criterios de baremación que, además de priorizar a los colectivos desfavorecidos, procuran seleccionar aquellos casos que tienen más probabilidades de salir adelante. La C.A. de Madrid no concede la misma importancia al aspecto social, lo que se puede ver, por ejemplo, en el hecho de establecer el requerimiento de una inversión mínima por parte del beneficiario de estas subvenciones. Finalmente, en el caso de Cataluña, al no aplicar estas subvenciones, no se puede decir que priorice unas u otras: simplemente no se considera que el trabajo autónomo constituya una buena opción para combatir el desempleo.

4.2. La ley 20/2007, del estatuto del trabajo autónomo (LETA)

El trabajo autónomo, en los últimos años se ha incrementado como actividad económica, y en consecuencia, va ganando notoriedad en la moderna política de empleo. Hasta 2007, ni siquiera existía una definición legal específica, a salvo de la que ofrecía la regulación del RETA, en el art. 2 del RD 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, enmarcado en el sistema institucional de la Seguridad Social.

La relevancia de este sector de actividad, junto con la proliferación de trabajadores autónomos surgidos como consecuencia de la tendencia deslaborizadora de las empresas, que para aumentar su competitividad recurren a la reducción de costes a través de la reducción de cargas laborales, determinó la adopción de la Ley 20/2007 del Estatuto del trabajo autónomo, que entró en vigor el 13 de octubre de 2007, es la primera regulación sistemática y unitaria del trabajo autónomo en la Unión Europea, y se hizo para tratar de proporcionar cierta protección a ese nuevo colectivo, y de paso, establecer una regulación del trabajo autónomo.

Como dice el preámbulo de la LETA, tras la constatación de que en torno al 94% de los autónomos que en el periodo de promulgación de la Ley realizaban una actividad profesional o económica no tenían asalariados, o solo uno o dos, *«estamos en presencia de un amplio colectivo que realiza un trabajo profesional arriesgando sus propios recursos económicos y aportando su trabajo personal, y que en su mayoría lo hace sin la ayuda de ningún asalariado. Se trata, en definitiva, de un colectivo que demanda un nivel de protección social semejante al que tienen los trabajadores por cuenta ajena.»* Junto a esto, se partió de la constatación de que en 2004, según datos del INE, los empresarios sin asalariados que trabajaban para una única empresa o cliente, eran 285.600, habiéndose incrementado esta cifra en un 33% desde el año 2001, lo que mostraba la tendencia ascendente del fenómeno, y la necesidad de prevenir la posible utilización indebida de la figura del trabajador autónomo dependiente económicamente.

En esta Ley se determinó el ámbito de aplicación, el régimen profesional del

trabajador autónomo, se creó la figura del trabajador autónomo económicamente dependiente, que ha sido objeto de desarrollo reglamentario por medio del Real Decreto 197/2009, se reconocieron los derechos colectivos de los TRADE, la representatividad de sus asociaciones, la protección social y se impulsó la promoción del trabajo autónomo. A su vez, mediante Orden TAS 1622/2007, de 5 de junio, se estableció una nueva regulación del programa de promoción del empleo autónomo. También debemos destacar el sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, aprobado por Ley 32/2010, de 5 de agosto y el Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre que desarrolló a la Ley 32/2010.

La figura del *trabajador autónomo económicamente dependiente* (TRADE), se creó en la LETA con el objetivo de dar respuesta al fenómeno de los pseudoautónomos, trabajadores que adoptan la forma jurídica de autónomos, pero en la realidad no son independientes. Materialmente son trabajadores subordinados, ya que sus ingresos proceden mayoritariamente de un solo cliente, con lo que dependen de él. En muchos casos, se constituyen como autónomos forzados por las empresas que buscan eliminar costes eludiendo la aplicación de derechos contemplados en la legislación laboral, que no es aplicable al trabajo autónomo. Precisamente lo que se ha pretendido con la LETA ha sido tratar de aproximar esos derechos a la figura del TRADE, eludiendo laborizarlos, que era la reivindicación de este colectivo creciente como consecuencia de las nuevas formas de organización empresarial (descentralización productiva, externalización y outsourcing).

La LETA define al TRADE como aquel trabajador sin asalariados a su servicio, que trabaja prácticamente en exclusiva para un solo cliente, al percibir como mínimo el 75% de sus ingresos de él y que, por tanto, se encuentra sometido a la mayor fuerza de negociación y de imposición de condiciones de la otra parte del contrato, en una posición de debilidad.

Se trata de un trabajador dependiente atrapado en una forma contractual de independencia. Frente a la concepción clásica del trabajo dependiente y asalariado como único destinatario del haz protector de la legislación social, en nuestros días asistimos a la

expansión del mismo más allá de esas llamadas zonas fronterizas o grises, para «acaparar» también otras formas de trabajo, enmarcadas en el Código civil bajo diferentes modalidades contractuales pero con un origen común, el contrato de arrendamiento de servicios (o de obra), no presididas por el desequilibrio de las partes del contrato como nota definidora principal. Sin embargo, precisamente el hecho de que estas formas de trabajo, en realidad sitúen al trabajador -autónomo- en una posición muy semejante a la del trabajador asalariado, ha sido la fuente de diversas iniciativas legislativas que han cuajado en la controvertida Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo. En realidad la opción legislativa ha sido renunciar a la vis atractiva del Derecho del Trabajo de forma que, atendido ese connatural desequilibrio de fuerzas entre las partes del contrato, reequilibrable mediante la intervención legislativa a través del Derecho tuitivo, el Derecho del Trabajo, en realidad son constitutivas de trabajo dependiente. La fórmula empleada ha sido la creación de un *tertium genus* entre el trabajo dependiente y el trabajo autónomo⁷⁶, opción legal fuertemente criticada por la doctrina laboralista, una parte de la cual apostaba por integrarla dentro del Estatuto de los Trabajadores o incluso por considerarlos como una relación laboral de carácter especial.

Las características de esta nueva figura se determinan en el art. 11.1 de la LETA, que es el que contempla los requisitos constitutivos, que son trabajo personal, dependencia económica y ausencia de subordinación jurídica, junto a los que necesariamente debe plantearse el papel que desempeña el elemento formal, es decir, reconocimiento expreso en el texto del contrato de la condición de trabajador autónomo económicamente dependiente del sujeto que presta el servicio y la subsiguiente inscripción registral que prevén tanto el art. 12.1 de la Ley 20/2007 como el art. 6 del RD 197/2007) en el reconocimiento del régimen profesional del trabajador autónomo dependiente.

Adicionalmente, el TRADE debe cumplir los siguientes requisitos:

- No tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena ni contratar o subcontratar parte o toda la actividad con terceros, tanto respecto de la actividad contratada con el

⁷⁶ RIVAS VALLEJO, Pilar. «La evolución del concepto de trabajador en el Derecho español: Del asalariado al autónomo dependiente», en Fundación Universitas, Derecho del Trabajo nº 4/2007 (enero-diciembre) pp. 57-83.

cliente del que dependen económicamente como de las actividades que pudiera contratar con otros clientes. No obstante, el requisito de no ser empleador se ha exceptuado posteriormente con el objeto de facilitar la conciliación de la vida familiar y profesional del autónomo, permitiendo la contratación interina para su sustitución en caso de necesidad⁷⁷.

- Ejecutar su actividad de manera diferenciada con los trabajadores que presten servicios bajo cualquier modalidad de contratación laboral por cuenta del cliente.
- Disponer de infraestructura productiva y material propios, necesarios para el ejercicio de la actividad e independientes de los de su cliente, cuando en dicha actividad sean relevantes económicamente.
- Desarrollar su actividad con criterios organizativos propios, sin perjuicio de las indicaciones técnicas que pudiese recibir de su cliente.
- Percibir una contraprestación económica en función del resultado de su actividad, de acuerdo con lo pactado con el cliente y asumiendo riesgo y ventura de aquélla.

Los titulares de establecimientos o locales comerciales e industriales y de oficinas y despachos abiertos al público y los profesionales que ejerzan su profesión conjuntamente con otros en régimen societario o bajo cualquier otra forma jurídica admitida en derecho no tienen la consideración de TRADE.

El contrato para la realización de la actividad profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente celebrado entre éste y su cliente debe formalizarse siempre por escrito y ser registrado en el Servicio Público de Empleo Estatal. Pero este deber de formalización es una mera exigencia simbólica, un deber relativo cuyo incumplimiento no

77 El art.1.3 de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, modifica la letra a) del artículo 11.2, de la LETA para introducir esta excepción. La nueva redacción queda así: «a) No tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena ni contratar o subcontratar parte o toda la actividad con terceros, tanto respecto de la actividad contratada con el cliente del que depende económicamente como de las actividades que pudiera contratar con otros clientes. Lo dispuesto en el párrafo anterior, respecto de la prohibición de tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena, no será de aplicación en los siguientes supuestos y situaciones, en los que se permitirá la contratación de un único trabajador: 1. Supuestos de riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural de un menor de nueve meses. 2. Períodos de descanso por maternidad, paternidad, adopción o acogimiento, preadoptivo o permanente. 3. Por cuidado de menores de siete años que tengan a su cargo. 4. Por tener a su cargo un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, en situación de dependencia, debidamente acreditada. 5. Por tener a su cargo un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, con una discapacidad igual o superior al 33 por ciento, debidamente acreditada.»

genera consecuencia alguna. Esta ausencia de medidas correctivas sirve para incidir en el carácter meramente probatorio de tal exigencia registral⁷⁸.

Por otro lado, los Acuerdos de Interés Profesional (AIP) concertados entre las asociaciones o sindicatos que representen a los trabajadores autónomos económicamente dependientes y las empresas para las que ejecuten su actividad, pueden establecer las condiciones de modo, tiempo y lugar de ejecución de dicha actividad, así como otras condiciones generales de contratación. En todo caso, los acuerdos de interés profesional deben observar los límites y condiciones establecidos en la legislación de defensa de la competencia.

Para no extendernos mucho, a continuación mencionamos sintéticamente algunas de las peculiaridades y novedades más destacadas introducidas por la LETA para los TRADE:

- Fijación de las condiciones de trabajo en contrato obligatorio para la empresa (art. 12)
- Posibilidad de acudir a los Juzgados de lo Social en caso de pleitos (art. 17).
- Derecho a indemnización por la empresa en caso de rescisión laboral (art. 15.3).
- Derecho a interrupción anual de su actividad de 18 días hábiles (art. 14.1).
- Duración indefinida del contrato, salvo que quede pactada en él (art. 7).
- Se establecen los Acuerdos de Interés Profesional, que se celebran entre las asociaciones de autónomos y la empresa o cliente, y solo afectan a los TRADE que estén asociados a la Asociación firmante del Acuerdo (art. 13).

Todas estas medidas van dirigidas en exclusiva a los integrantes de la nueva figura de los autónomos dependientes económicamente, que constituyen el colectivo al que la LETA dirige su especial atención, por tratarse de una modalidad especialmente necesitada de tutela debido a su particular situación de desequilibrio en la relación con el cliente del que depende económicamente.

En el título V de la LETA, el legislador estatal desarrolla el mandato constitucional del art. 40.1 CE dirigido a los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno

⁷⁸ GALIANA MORENO, J.M. Y SELMA PENALVA, A. , “El trabajo autónomo dependiente dos años después de la aprobación del Estatuto del trabajo autónomo. Aportaciones prácticas del RD 197/2009 que desarrolla la Ley 20/2007”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración número 83. pp 291-322.

empleo, y adopta una valoración positiva de las iniciativas de autoempleo, por su contribución al crecimiento económico y al bienestar social (⁷⁹). Este capítulo de la Ley refleja la influencia de la política comunitaria, que ya en la fase inicial de la Estrategia Europea de Empleo, establecía una directriz específica para el fomento del autoempleo, por considerarlo como una salida del desempleo. Las Orientaciones Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008), se dirigen a promover la cultura empresarial, la creación de las condiciones necesarias para que exista un ambiente que apoye a la PYME, y a promover la formación en capacidades gerenciales.

Especial mención merece la Carta Europea de la Pequeña Empresa (Carta de Feira, junio de 2000), por ser el instrumento de referencia en la UE, y en ella se determina el establecimiento de un marco jurídico y administrativo que propicie el desarrollo de iniciativas económicas, así como la inclusión del espíritu emprendedor entre los objetivos y contenidos de los ciclos educativos, desde la etapa infantil al bachillerato.

El art. 27 de la LETA, encarga a los poderes públicos la adopción de políticas de fomento del trabajo autónomo, desarrollando en su apartado 2, una lista no exhaustiva de mandatos, que reflejan la influencia comunitaria:

- Remover los obstáculos que impidan el inicio y desarrollo de una actividad económica o profesional por cuenta propia.
- Facilitar y apoyar las diversas iniciativas de trabajo autónomo.
- Establecer exenciones, reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social.
- Promover el espíritu y la cultura emprendedora.
- Fomentar la formación y readaptación profesionales.
- Proporcionar la información y asesoramiento técnico necesario.
- Facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio realizado.
- Crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y profesionales en el marco del trabajo autónomo.

⁷⁹ Vid. SAEZ LARA, C. ops. cit. supra, p. 503.

- 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.

Estos mandatos son especialmente relevantes porque marcan líneas de intervención que han orientado el desarrollo de las medidas que posteriormente se han adoptado, motivadas más que por desarrollar el Estatuto, por la necesidad de buscar remedios a la grave situación de desempleo agudizada por la crisis económica.

Posteriormente, la Ley 31/2015 ha modificado el título V de la LETA, introduciendo un capítulo II, donde inserta los incentivos y medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo, creando para ello los nuevos artículos 30 a 39. Se reagrupan las medidas anteriores, se incluyen otras nuevas, y se dispone la inclusión de las que puedan aparecer posteriormente.

Estos nuevos artículos cumplimentan el mandato del art. 121 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que habilitaba al Gobierno para llevar a cabo una reordenación normativa de los incentivos al autoempleo en el ámbito de empleo y Seguridad Social, en el título V de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo y en Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, según correspondiese, incluyendo en una sola disposición todos los incentivos y las bonificaciones y reducciones en la cotización a la Seguridad Social vigentes, armonizando los requisitos y obligaciones previstas legal o reglamentariamente. Posteriormente, el artículo 121 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, ratificó esta habilitación.

- Bonificación por conciliación de la vida profesional y familiar vinculada a la contratación (art. 30)
- Reducciones y bonificaciones de cuotas a la S. Social para autónomos (art.31)
- Reducciones y bonificaciones de cuotas a la S. Social para nuevos autónomos discapacitados o víctimas de violencia de género o terrorismo (art. 32).
- Compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de actividad por cuenta propia (art. 33).
- Capitalización de la prestación por desempleo (art. 34).

- Bonificaciones por altas de familiares colaboradores de trabajadores autónomos (art. 35)
- Trabajadores autónomos de Ceuta y Melilla (art. 36)
- Reducción de cuotas a favor de determinados familiares del titular de la explotación agraria (art. 37).
- Bonificación de cuotas de Seguridad Social para trabajadores autónomos en período de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural o suspensión por paternidad (art. 38)
- Pago único de la prestación por cese de actividad (art. 39).
- Con esta medida se recoge solo una mínima parte de las medidas dirigidas a la promoción del trabajo autónomo, por lo que persiste la necesidad de la tarea sistematizadora de todas las medidas, emprendida con este trabajo.

La LETA proporciona una vertebración de lo que ha de ser un régimen jurídico propio para el autónomo y su actividad por cuenta propia. Sin embargo, resulta preciso analizar con carácter particular el régimen jurídico de cada actividad autónoma, ya que la LETA opera solo como una especie de marco envolvente y habilitador de la potestad unilateral del sujeto para organizar el modo de ejecución de su propia actividad.

Al igual que ocurre con la economía social, hay razones económicas y laborales para impulsar y promover este tipo de actividad productiva. La ausencia de ajeneidad y dependencia es el principal presupuesto diferencial respecto al trabajo asalariado, y por ende, su principal carta de presentación, aunque en el TRADE, supuestamente no existe ajeneidad, pero sí dependencia⁸⁰.

No obstante, es preciso hacer una matización: no debemos confundir el autoempleo en la modalidad de trabajo autónomo, como una alternativa válida al trabajo asalariado, con la figura del TRADE, que es una modalidad de trabajo aceptable pero no deseable, ya que aparte de implicar una posición de debilidad negociadora del trabajador, que facilita al cliente/empresario la imposición unilateral de condiciones, generalmente se accede a ella de manera forzada por las circunstancias, como consecuencia de la presión del anterior empleador que tras la decisión despedir empleados y externalizar las tareas no esenciales,

⁸⁰ Vid. MORENO DE VEGA Y LOMO, F. «La política de empleo», ops. Cit. p. 32.

les ofrece la posibilidad de seguir realizándolas como trabajadores autónomos.

En estos casos, las medidas de promoción del trabajo autónomo no deben dirigirse a la facilitación de nuevas iniciativas, sino más bien, a la mejora de las condiciones de quienes ya se han establecido. De hecho, en algunas medidas dirigidas a incentivar el establecimiento de nuevos autónomos, se excluye a los TRADES, ya que no se trata de favorecer el proceso de deslaboralización, sino de proteger a las víctimas de ese proceso.

Esta modalidad de trabajo autónomo, que generalmente encaja en la definición de TRADE, aunque a veces ni siquiera llega a eso, ya que puede tratarse de falsos autónomos (situación ilegal, ya que se trata de un auténtico trabajador asalariado de alta en el RETA para eludir los costes laborales), como hemos mencionado, no es una figura deseable, se promueve por sí sola, y más bien lo que necesita es protección, y en todo caso, apoyo para evolucionar hacia el auténtico trabajo autónomo, que al contar con varios clientes puede mejorar su posición negociadora con ellos, dejando de estar sometido a las condiciones derivadas del mayor poder de negociación del que gozan.

No obstante, esta forma de acceder a una ocupación mediante el autoempleo no es la peor situación, ya que en comparación con el resto de trabajadores autónomos que acceden forzados o buscando un refugio en el trabajo autónomo, los TRADES son ciertamente privilegiados, ya que asumen un riesgo menor, pues desde que inician su actividad cuentan con ingresos estables, al menos teóricamente.

Para concluir, podemos afirmar que la LETA ha supuesto un avance importante en lo referente al reconocimiento y regulación del trabajo autónomo, y deja patente la intención de aproximar las condiciones de trabajo de los autónomos en relación con los trabajadores asalariados, tratando de ofrecer una especial atención a los TRADES, pero su resultado, a pesar de sus buenas intenciones, no parece ser el pretendido, ya que si revisamos los datos estadísticos, comprobamos que la cifra de contratos formalizados por TRADES es insignificante en relación con los datos reales de los trabajadores que están en esa situación y no recurren a su formalización. Como hemos mencionado anteriormente, el preámbulo de la LETA hace referencia a la cifra de empresarios sin asalariados que trabajaban para una única empresa o cliente, según datos del INE, eran 285.600, y habían experimentado un incremento de un 33% desde el año 2001. En cambio, el número de

TRADES registrados, a pesar de experimentar un crecimiento sostenido desde finales de 2012, alcanza los 10.250 a finales del segundo trimestre de 2016⁸¹, refleja la escasa incidencia real de esta figura, lo que sugiere la conveniencia de un análisis de las causas reales que obstaculizan una acogida más amplia.

Tabla 3.1

Evolución del número de TRADES registrados

	2007	2012	2013	2014	2015	2016 (2T)
Nº Trades	-	6.410	7.755	9.045	9.851	10.250

Fuente: Elaboración propia a partir de datos estadísticos del MEYSS.

4.3. La estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven es una iniciativa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social aprobada en febrero de 2013, tras un proceso de diálogo y participación con los Interlocutores Sociales, para dar respuesta a la situación laboral en la que se encuentran muchos jóvenes en España.

Es coherente con las recomendaciones e iniciativas que, sobre esta materia, ha realizado la Unión Europea, en particular con los objetivos y planteamientos de la llamada “Garantía Juvenil” propuesta por la Comisión Europea en la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, definiéndola como una recomendación a los Estados para que velen para que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. En el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, la edad se eleva hasta los 30 años

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven contempla actuaciones para mejorar la empleabilidad, facilitar la inserción en el ámbito laboral, promover el emprendimiento y mejorar su situación dentro del mercado de trabajo. Para hacerlo

81 Datos obtenidos de las estadísticas de autónomos del MEYSS, disponibles en la web: http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/index.htm

posible, contiene 100 medidas encaminadas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes, ya sea por cuenta ajena o a través del emprendimiento, que se vertebran en torno a cuatro ejes principales o líneas de actuación:

- Mejora de la intermediación.
- Mejora de la Empleabilidad.
- Estímulos a la contratación.
- Fomento del emprendimiento.

Esta Estrategia, en su apartado 5.3.4, contempla 17 medidas dirigidas al fomento del emprendimiento y el autoempleo, ya que el autoempleo y el emprendimiento ofrecen a los jóvenes la posibilidad de iniciar proyectos profesionales que les permitan desarrollar sus capacidades e iniciarse en la vida laboral, y además, el emprendimiento, no sólo supone una alternativa personal para los propios emprendedores, sino que presenta un alto potencial de generación de empleo por cuenta ajena.

Estas medidas, que van desde la 32 a la 48 ambas inclusive, son las siguientes⁸²:

- *«32. Facilitar el emprendimiento entre los estudiantes de enseñanza universitaria y Formación Profesional mediante incentivos que les ayuden a compatibilizar su formación con el trabajo por cuenta propia. La fractura tajante entre el periodo de formación y el periodo laboral de los jóvenes no parece que esté ofreciendo los mejores resultados, por lo que conviene ir incluyendo medidas que instauren una nueva cultura en cuanto a la trayectoria personal de los jóvenes en el momento “puente” de transición desde las primeras etapas educativas y el inicio de su vida laboral.*
- *33. Estudiar la viabilidad de articular un “Pasaporte al emprendimiento” o “Pasaporte de talento”, que podría llevar aparejado o no el permiso de residencia. Esta medida estaría destinada a futuros trabajadores cualificados o inversores extracomunitarios que acrediten la implantación de actuaciones económicas de inversión debidamente documentadas, con impacto socioeconómico relevante y capaces de generar puestos de trabajo o para articular su presencia en España de cara a crear una empresa o realizar el seguimiento en las fases iniciales de un*

82 Vid. ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013/2016, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, pp.82-85.
http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ_Documento.pdf Página web visitada el 04/07/2016.

proyecto.

- *34. Realizar un estudio de impacto de las cargas administrativas que asumen los trabajadores autónomos con el objetivo de reducirlas al mínimo posible y profundizar en la eliminación de barreras administrativas, facilitando la puesta en marcha de un proyecto empresarial de manera telemática. El objeto de esta medida es estudiar, en colaboración con los interlocutores sociales y las entidades representativas del trabajo autónomo, cómo reducir las actuales cargas y profundizar en la eliminación de barreras administrativas para dar respuesta a una de las reivindicaciones históricas de los emprendedores, para que puedan concentrarse sólo en su actividad. Esta medida tendría un impacto muy positivo en aquellos jóvenes emprendedores que inician una actividad por cuenta propia.*
- *35. Consolidar el régimen de autorización previa a través de la fórmula de declaración responsable para ciertas actividades y en casos determinados en cuanto a las circunstancias del establecimiento o explotación comercial o profesional.*
- *36. Fomentar la realización por jóvenes emprendedores de cursos de formación sobre marketing digital y potenciar el uso de redes sociales y de otros foros de comunicación digital como plataforma promocional y escaparate de ideas. En este sentido, las redes sociales y los nuevos medios digitales son una oportunidad para los jóvenes emprendedores a la hora de iniciar con éxito su actividad, pero precisan de una adecuada formación y de nuevos conocimientos.*
- *37. Estudiar fórmulas que permitan la cotización a tiempo parcial para los trabajadores autónomos en determinados supuestos, como es el caso de la pluriactividad o la compatibilización de una actividad por cuenta propia con los estudios.*
- *38. Difundir y ampliar las medidas de protección social establecidas por la normativa vigente para los trabajadores autónomos y aquellas que puedan implementarse en el futuro. Se pretende avanzar en el objetivo de lograr una mayor convergencia entre los niveles de protección social del trabajador por cuenta propia con respecto al*

trabajador asalariado, minimizando los riesgos asociados a emprender una actividad empresarial para incentivar el autoempleo y la creación de empresas.

- *39. Continuar impulsando medidas tendentes a garantizar la Unidad de Mercado en nuestro país con el objeto de favorecer el ejercicio de cualquier actividad emprendida al amparo de una legislación autonómica en el resto del territorio.*
- *40. Analizar las medidas que permitan que los autónomos y los emprendedores que no hayan tenido éxito puedan tener una segunda oportunidad, a la vez que se preserva el equilibrio con los derechos afectados.*
- *41. Desde el ámbito de Seguridad Social, y para facilitar el mantenimiento de la actividad o de la segunda oportunidad, se facilitarán los aplazamientos y se flexibilizarán las condiciones de amortización de las posibles deudas de los autónomos.*
- *42. Potenciar los viveros de empresas y espacios de co-working de base tecnológica o innovadora que orienten a los jóvenes y les aporten un espacio donde iniciar una actividad empresarial e impulsar la creación de infraestructuras para la incubación y desarrollo de proyectos emprendedores y coordinar las existentes para que se constituyan como un motor de creación y consolidación empresarial.*
- *43. Impulsar el papel de las Sociedades de Garantía Recíproca, especialmente para promover el acceso al crédito de autónomos jóvenes y entidades de Economía Social en condiciones preferentes.*
- *44. Buscar alternativas de concesión de microcréditos para ayudar a los jóvenes en la puesta en marcha de empresas.*
- *45. Favorecer la internacionalización de las empresas creadas por jóvenes e incentivar la participación de empresas españolas en proyectos y concursos públicos de carácter comunitario o internacional, especialmente en sectores con un alto componente de valor añadido.*
- *46. Fomentar la figura del intraemprendedor juvenil, fomentando la importancia de que los trabajadores por cuenta ajena también se comprometan en la búsqueda de*

alternativas y actividades innovadoras para su empresa, con el fin de hacerla más competitiva.

- *47. Favorecer que los medios de comunicación transmitan una visión positiva sobre el emprendimiento joven, así como de la importancia del empresariado y de los trabajadores en la sociedad. Igualmente, fomentar la difusión de los valores empresariales relacionados con el respetuoso cumplimiento de la legislación laboral y el compromiso con actuaciones enmarcadas en la Responsabilidad Social Empresarial.*
- *48. Apoyo a la I+D+i que dinamice desde la iniciativa pública el impulso a proyectos emprendedores de alto valor añadido y aplicación práctica y que garantice el retorno para el conjunto de la sociedad.»*

Se trata de medidas aplicables al emprendimiento en general, que como tendremos ocasión de comprobar a lo largo de este trabajo, gran parte de ellas ya fueron incluidas en el RDL 4/2013 y en la ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización y en otras disposiciones legales, como es el caso del pasaporte de emprendimiento, simplificación de cargas administrativas, segunda oportunidad, fortalecimiento de las Sociedades de Garantía Recíproca, o el favorecimiento de la internacionalización.

Con esta estrategia se pretendió mitigar el problema del desempleo juvenil, dando cabida a la opción emprendedora entre las posibles soluciones. En realidad se trata de medidas aplicables al emprendimiento en general con independencia de la edad, que se adaptaron para incorporarlas en un contexto de mitigación del desempleo juvenil.

Estas medidas se orientan a jóvenes, en la mayoría de los casos, hasta 25 años, con más probabilidades de éxito (estudios universitarios y de Formación Profesional).

Una de las medidas más importantes, a mi entender es la potenciación de los viveros y espacios de coworking, por su importante contribución a la consolidación de los proyectos emprendedores, que suelen presentar unas tasas de éxito y supervivencia más elevadas que el resto de los casos.

Parece más bien una medida adoptada ante la alarmante situación de las tasas de desempleo juvenil, que puede venir bien a determinados casos, pero dada la complejidad de la implantación de un proyecto emprendedor, cabe esperar mayores tasas de éxito cuando los promotores que la abordan han tenido oportunidad de contar con alguna experiencia laboral previa, especialmente en el ámbito de la actividad principal que se va a desarrollar, lo que resulta relativamente improbable en las edades y circunstancias del entorno laboral de los destinatarios de estas medidas.

4.4. La ley 11/2013 de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y creación de empleo

Esta Ley convalidó al RDL 4/2013, de 23 de febrero de 2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, y le añadió algunas mejoras técnico-jurídicas, de clarificación o retoque normativo, así como algunas novedades jurídicas, parte de las cuales fueron de vigencia inmediata, (básicamente las que amplían los incentivos económicos previstos para el fomento del empleo y del autoempleo juveniles), y otras que comprometen un mandato a cargo del Gobierno para una futura mejora sustancial de una materia concreta)⁸³.

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 tenía como objetivo poner en marcha una serie de medidas para reducir el desempleo juvenil, ya sea a través de la contratación de jóvenes por cuenta ajena o a través del autoempleo y el emprendimiento. En el RD Ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, se reguló un primer conjunto de medidas para la puesta en práctica de la Estrategia. Esta norma incluye medidas de distinta naturaleza: fiscales, laborales y de financiación ⁸⁴.

Se adoptaron medidas para fomentar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes menores de 30 años, entre las que destacan la implantación de una cuota

83 Vid. VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C. "La nueva Ley de Fomento del Autoempleo: en busca de «el dorado»", en RTSS. CEF, núm. 367 (octubre 2013), p.62.

84 NAVARRO SALVADOR, S. "Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo", en Boletín Laboral, Febrero 2013, Editorial La Ley.

inicial reducida, la compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, o la ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo.

También se estableció un marco fiscal más favorable para el autónomo que inicia una actividad emprendedora con el objetivo de incentivar la creación de empresas y reducir la carga impositiva durante los primeros años de ejercicio de una actividad.

En consonancia con lo anterior, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con la finalidad de fomentar el inicio de la actividad emprendedora, se estableció una nueva reducción del 20 por ciento sobre los rendimientos netos de la actividad económica obtenidos por los contribuyentes que hubieran iniciado el ejercicio de una actividad económica, aplicable en el primer período impositivo en que el rendimiento neto resulte positivo y en el período impositivo siguiente a este.

También, en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se suprimió el límite aplicable a la exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.

Se introdujeron medidas destinadas a incentivar la incorporación de jóvenes a las empresas de la Economía Social, así como estímulos a la contratación de jóvenes en situación de desempleo. Entre estos últimos, destacan los incentivos destinados a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, a la contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos y a la contratación en prácticas para el primer empleo.

Además, se estimuló la contratación, por jóvenes autónomos, de parados de larga duración mayores de 45 años y de jóvenes, para que adquieran una primera experiencia profesional.

Se introdujeron medidas relacionadas con la mejora de la intermediación laboral, cuya eficacia hace necesario eliminar cualquier traba que obstaculice la rápida cobertura de los puestos de trabajo disponibles permitiendo que cualquier persona tenga conocimiento de las ofertas de empleo. Por ello se estipuló que los Servicios Públicos de Empleo registren

todas las ofertas y demandas de empleo en la base de datos del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo regulado en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, garantizándose así la difusión de esta información a todos los ciudadanos, empresas y administraciones públicas, como garantía de transparencia y unidad de mercado.

En la misma línea de mejora de la intermediación laboral, se incluyó en este Real Decreto-Ley una modificación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que permite al Servicio Público de Empleo Estatal y a los órganos de contratación competentes de las Comunidades Autónomas, y de los organismos y entidades dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo, concluir de forma conjunta acuerdos marco con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos de servicios que se consideren oportunos para facilitar a los Servicios Públicos de Empleo la intermediación laboral.

Se articularon en el Título II diversas medidas de fomento de la financiación empresarial, que exigían su adopción de manera urgente dada la coyuntura económica.

Se efectuó una modificación del Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados para recoger la posibilidad de que las entidades aseguradoras puedan invertir en valores admitidos a negociación en el Mercado Alternativo Bursátil, y que dichas inversiones sean consideradas aptas para la cobertura de provisiones técnicas.

En la misma línea, el Reglamento de planes y fondos de pensiones se modificó para recoger la posibilidad de que los fondos de pensiones puedan invertir en valores admitidos a negociación en el Mercado Alternativo Bursátil, así como en entidades de capital riesgo, estableciendo un límite máximo específico del 3% del activo del fondo para la inversión en cada entidad.

Por último, para facilitar el acceso a la financiación no bancaria de las empresas españolas, se levantó la limitación impuesta en el artículo 405 de la Ley de Sociedades de Capital, por la que el importe total de las emisiones de las sociedades no puede ser superior al capital social desembolsado, más las reservas. La modificación levantó esta limitación para inversión en sistemas multilaterales de negociación (en línea con lo que ya

se produce con los mercados regulados). Esta flexibilización sólo se aplica en aquellos casos en los que las emisiones vayan dirigidas a inversores institucionales, para asegurar una adecuada protección de los inversores minoristas. De este modo se contribuye al desarrollo de los mercados alternativos, articulados como sistemas multilaterales de negociación, y, en línea con los proyectos en marcha de mejora de la financiación de las PYMES españolas, se facilita la aparición de mercados especializados en la negociación de deuda de empresas.

4.5. La ley de emprendedores (ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización)

Apenas dos meses después de la L 11/2013, se publicó la Ley 14/2013, una Ley predominantemente mercantil, que significó un cambio en la orientación de las políticas de empleo, desplazando el fomento del empleo asalariado y reforzando aún más el autoempleo. Su contenido laboral es marginal⁸⁵.

El objeto de esta última Ley es apoyar el emprendimiento, favorecer su desarrollo, crecimiento e internacionalización, así como fomentar la cultura emprendedora y un entorno favorable a la actividad económica. Se aplica a todas las actividades económicas y de fomento de la internacionalización realizadas por los emprendedores en el territorio español (art.2).

Se formuló un concepto amplio de emprendedor, con la idea de que tengan cabida todas las empresas, con independencia de su tamaño y de la etapa del ciclo empresarial en la que se encuentren. Así, considera emprendedores “aquellas personas que, con independencia de su condición de persona física o jurídica, desarrollen una actividad económica empresarial o profesional”.

Para lograr su propósito de recuperar el tejido empresarial apoyando al

⁸⁵ Vid. CASAS BAAMONDE, M.E., “*El derecho del trabajo y el empleo asalariado en los márgenes: de nuevo el emprendimiento y el autoempleo*”, en Revista RRLN núm. 11/2013, pp.137-164.

emprendimiento, desplegó una serie de actuaciones sobre diversos ámbitos: el «entorno normativo e institucional» y el marco jurídico «regulatorio», que simplificó y liberó de autorizaciones, requisitos y cargas administrativas, reguló políticas de apoyo institucional al emprendimiento, cuya eficacia se proponía mejorar, la financiación de las empresas para facilitarla y «suavizar» los efectos de la restricción en el crédito, la inversión privada en I+d+i que estimuló con incentivos fiscales ante las restricciones presupuestarias, y la internacionalización empresarial.

La gran mayoría de las medidas que se adoptaron en esta Ley inciden favorablemente sobre el trabajo autónomo, por lo que forman parte del objeto de estudio del presente trabajo, y consecuentemente se ven detalladamente en la parte II, capítulos 3 a 5. No obstante, a continuación se expone una breve referencia a ellas⁸⁶:

a) En el ámbito *educativo*, se partió del supuesto de que para incentivar el autoempleo entre los jóvenes, hay que incentivar previamente un espíritu emprendedor a todos los niveles de nuestra sociedad, para lo que es clave la reforma del sistema educativo. Esta reforma se abordó incidiendo en los currículos, las administraciones educativas y el personal docente. La L08/2013 (LOMCE) de 9 de diciembre, tres meses después, implementó los ajustes curriculares: introdujo el «espíritu emprendedor» entre los objetivos de actitudes que debe desarrollar la educación en primaria, así como el «emprendimiento» como una de las materias a trabajar en todas las áreas de la educación primaria. Para Secundaria, se introdujo la asignatura «Iniciación a la actividad emprendedora y empresarial», con carácter opcional.

Otra medida adoptada en este ámbito es la *miniempresa* o empresa de estudiantes, cuyo atractivo estriba en que puede permitir aprender en situación real, sin necesidad de asumir el riesgo que conlleva la creación de una empresa.

b) En el ámbito *financiero* se adoptaron medidas tendentes a combatir los efectos de la restricción del crédito mediante el impulso de canales de financiación, incidiendo especialmente en los que favorecen la internacionalización de las empresas. Se modificó la regulación de las Cédulas de Internacionalización; se crearon los Bonos de Internacionalización; se amplió a 10.000.000 de euros el capital mínimo de las Sociedades

⁸⁶ In extenso sobre este tema vid. nuestro trabajo «*Ley de emprendedores: un balance de los resultados tras dos años de vigencia*», en RTSS.CEF, núm. 387. pp.65-98.

de Garantía Recíproca; se sistematizaron los organismos financieros de la acción del Gobierno, y se reforzó algunos de ellos. Estas medidas junto con el fortalecimiento del Servicio Exterior del Estado y de los Organismos de apoyo comercial a la internacionalización constituyeron un decidido impulso a la internacionalización de la economía española.

c) Las medidas *fiscales*, afectaron al IVA, al IRPF y al Impuesto de Sociedades. El nuevo régimen del criterio de caja en la tributación del IVA, era una medida muy esperada por los pequeños empresarios, deseosos de liberarse de la obligación de abonar el IVA devengado antes de cobrar la factura emitida, pero los requisitos que se establecieron obstaculizan la aceptación generalizada de la medida. De hecho, el número de empresas que se han acogido ha sido muy escaso en relación con lo esperado. Las posibles causas habría que buscarlas en la obligación de permanecer tres años en el sistema una vez elegido, que impide volver al anterior sistema en caso de detectar efectos adversos, los gastos requeridos para adaptar la informatización a los nuevos requisitos, el coste por tiempo adicional del contable, y el miedo a perder clientes, que estarían incentivados a contratar con otros proveedores no acogidos al sistema, para seguir desgravando el IVA antes de pagar las facturas.

La nueva reserva establecida en el Impuesto de Sociedades pretendía potenciar la reinversión de beneficios en el desarrollo de la propia empresa; otra medida adoptada en el IS fue la ampliación de la deducción por contratación de personas con discapacidad.

En el IRPF se introdujo una nueva deducción por aportar capital y conocimiento, siempre y cuando la inversión se mantenga un mínimo de tres años.

d) Uno de los ámbitos que más repercusión tiene sobre la aparición de nuevas iniciativas de autoempleo individual es el de las medidas que afectan a la *cotización a la Seguridad Social*, con las que se vuelve a insistir en el recurso de reducir cuotas, a pesar de los efectos negativos que tiene para la viabilidad financiera del sistema.

Con el nuevo tratamiento que se da a la pluriactividad, se reduce la base de cotización en RETA, suprimiendo la penalización a los trabajadores que compatibilizan un empleo asalariado a tiempo completo o parcial con una actividad por cuenta propia. Se pretende estimular el aumento de las altas en el RETA, y a la vez que afloren actividades

no declaradas que suponen competencia desleal para las que sí lo están.

Se adoptaron medidas para ampliar el colectivo de personas que se pueden acoger a la reducción de cuotas al RETA, destinadas a mayores de 30 años y discapacitados, que posteriormente han sido retocadas, así como exclusión de quienes contaban con trabajadores asalariados (resultaba llamativo que las reducciones y bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social se aplicaban únicamente a los autónomos sin trabajadores por cuenta ajena, con lo que por un lado, se estimulaba el alta en el RETA, pero por otro lado, se contrarrestaba el efecto de las medidas de estímulo para la creación de empleo).

e) Otras medidas adoptadas se dirigieron a *apoyar el inicio de la actividad*, como la creación de los Puntos de Atención al Emprendedor, y el establecimiento del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE) como único medio electrónico para la constitución exprés de las sociedades limitadas.

f) Se crearon *nuevas figuras*, una de ellas con la pretensión de limitar el riesgo derivado de la responsabilidad patrimonial universal del autónomo, posibilitando salvaguardar la vivienda habitual bajo ciertas condiciones (*Emprendedor de Responsabilidad Limitada*). La otra, denominada "*Sociedad Limitada de Formación Sucesiva*", es una *nueva figura societaria* que permite desembolsar paulatinamente el capital social mínimo, con lo que se allana el camino para adoptar la forma societaria desde el inicio de la actividad emprendedora.

g) En la *Ley Concursal* se introdujeron también algunas modificaciones para suavizar las situaciones de insolvencia:

- El *acuerdo extrajudicial de pagos*, que es un procedimiento homologado judicialmente, más ágil y económico para las partes, y que además contribuye a la descarga de los juzgados. Se pueden acoger los empresarios personas físicas que se encuentren en situación de insolvencia real o prevista siempre que su pasivo no supere los cinco millones de euros. Tienen cabida quienes ejercen actividades profesionales y trabajadores autónomos. También pueden acogerse las personas jurídicas, sean o no sociedades de capital, y sean o no empresarios, salvo que sean entidades aseguradoras.
- La *exoneración de deudas o segunda oportunidad*, es una de las medidas más llamativas de la ley. Se puede aplicar en los concursos consecutivos, en los que previamente ha habido un intento de acuerdo extrajudicial de pagos. Se pretende

suavizar el agravio del empresario no societario, sujeto al principio de Responsabilidad Patrimonial Universal del art. 1911 del Código Civil, con respecto a las personas jurídicas, cuyos miembros pueden volver a operar en el mercado tras el concurso, sin tener que atender las deudas que arrastra una sociedad concursada en liquidación.

h) En el *ámbito administrativo*, se introdujeron varias medidas, dirigidas a la simplificación de las cargas:

- *Sustitución de cargas*, consistente en la prescripción a las Administraciones Públicas de eliminar al menos una carga por cada una que introduzcan y siempre a coste equivalente.
- *Los apoderamientos electrónicos*, con la pretensión de reducir costes y pérdidas de tiempo.
- *Libro de visitas electrónico*, abierto de oficio por la autoridad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- *Modificación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales* para ampliar la plantilla máxima exigida para que el autónomo pueda asumir personalmente la actividad preventiva de su empresa.
- *Medidas para facilitar el acceso a la contratación pública*: el fomento de uniones temporales de pequeños empresarios para que puedan acceder con más facilidad a las exigencias de los pliegos de contratación, el mejor trato en las garantías de los contratos de obra, o la prohibición de discriminaciones favorables a los contratistas que previamente han contratado con cualquier Administración.

i) Las medidas adoptadas en el ámbito de los *requisitos de información económico-financiera*, (anotaciones agrupadas en el libro diario de la contabilidad, las cuentas anuales abreviadas, y la exención de auditoría de cuentas bajo ciertas condiciones), permiten simplificar procesos y reducir costes.

j) Con las *medidas de fomento de la inmigración por razones de interés económico* (o lo que es lo mismo, residencia a cambio de inversión o talento), se pretendió la atracción de personas muy cualificadas y creativas, la colocación de nuestra deuda pública, la

revitalización del mercado inmobiliario, el fomento de la inversión, y la internacionalización empresarial. Se trata de medidas que facilitan el acceso a la residencia en España de varios colectivos: inversores extranjeros, emprendedores, profesionales altamente cualificados, profesorado y personal investigador, y traslado intraempresarial.

Podemos concluir que la Ley 14/2013 es una Ley en la línea de la nueva técnica legislativa, que incide en los múltiples ámbitos jurídicos del emprendimiento (laboral, mercantil, civil, tributario, y administrativo), y adopta además una perspectiva integral, incidiendo sobre la educación y la internacionalización.

Con ella se desplazó el fomento del empleo asalariado, y se dio un mayor protagonismo al autoempleo y emprendimiento, aspecto que reforzaría la tesis de que nos encontramos ante una apuesta por la tendencia deslaborizadora, o al menos un intento de suplir por la vía del autoempleo las extremas carencias de puestos de trabajo asalariados.

4.6. Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social

La Ley 25/2015, que convalida al RDL 1/2015, de 27 de febrero, de medidas urgentes para la reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, en lo que afecta al trabajo autónomo, introdujo dos medidas: una, consistente en una modificación en la Ley Concursal al objeto de flexibilizar los Acuerdos Extrajudiciales de Pagos introducidos por la Ley 14/2013, y la otra consistente en la introducción de una nueva bonificación en RETA para facilitar la conciliación de la vida familiar y profesional del trabajador autónomo.

En el primer caso, se proponía flexibilizar los Acuerdos Extrajudiciales de Pagos, ampliando el margen de quienes se pueden acoger, pasando desde los «*empresarios personas naturales*», a los «*deudores en general*», no necesariamente empresarios.

Se trataba de dar respuesta a un requerimiento de la Unión Europea, plasmado en la Recomendación 2014/135/UE, de 12/03/2014, sobre “*Un nuevo enfoque frente a la insolvencia y el fracaso empresarial*”, que centrándose en las empresas, en el Considerando num. 15, daba cabida también a las familias sobreendeudadas:

«.....Aunque el sobreendeudamiento y la insolvencia de los consumidores no entran en el ámbito de aplicación de la presente Recomendación, se insta a los Estados miembros a estudiar la posibilidad de aplicar estas recomendaciones también a los consumidores, ya que algunos de los principios recogidos en la presente Recomendación también les pueden ser aplicables.».

Esto permitió extender algunos de los principios contenidos en la recomendación a la problemática de los desahucios, muy extendida en el periodo álgido de la crisis, por imposibilidad de muchas familias de hacer frente a los pagos de la hipoteca de su vivienda habitual.

Las propuestas de acuerdo pueden incluir medidas de espera por plazo inferior a diez años, quitas de parte del crédito o cesión de bienes o derechos a los acreedores, en pago o para el pago de la totalidad o parte de los créditos, así como la conversión de deuda en acciones o participaciones de la sociedad deudora en el caso de personas jurídicas.

Si el acuerdo no se alcanza o se incumple, y el concursado es persona natural, el Juez designa un administrador, que debe liquidar los bienes existentes y pagar los créditos. Concluida la liquidación, el deudor puede solicitar la exoneración del pasivo insatisfecho ante el juez del concurso, la cual puede ser revocada si durante los 5 años siguientes viene a mejor fortuna, por lo que en realidad, no se trata de una segunda oportunidad en sentido estricto.

En segundo lugar, introduce una nueva medida dirigida al empleo autónomo, consistente en una bonificación en cotización a la Seguridad Social vinculada a contratación interina de una persona que le sustituya para facilitar el cuidado de menores o familiares en situación de dependencia. Esta medida la veremos detalladamente en el apartado del capítulo 3 dedicado a las medidas de fomento del trabajo autónomo en el

ámbito de la Seguridad Social.

4.7. Ley 31/2015, de 9 de septiembre, de actualización, modificación y adopción de medidas de autoempleo y fomento y promoción del trabajo autónomo

Esta Ley, como dice su preámbulo, se promulgó con la finalidad de coadyuvar a afianzar la hoja de ruta emprendida en los últimos años en materia de autoempleo, que se articula en torno tres ejes: impulsar el autoempleo, individual o colectivo, apoyar a quienes han emprendido para que puedan consolidar y hacer crecer sus proyectos, y avanzar en la mejora de la protección social de los autónomos con el objetivo de salvar la brecha existente en materia de protección social entre el trabajo por cuenta propia y el trabajo asalariado.

Uno de los motivos de la promulgación de esta Ley era dar respuesta a la necesidad de actualizar y sistematizar la normativa existente relativa al trabajo autónomo y la economía social, tras la detección de diversos aspectos cuya regulación se había mostrado ineficaz o susceptible de desarrollo durante el transcurso de tiempo desde su aprobación.

Se introdujeron nuevos incentivos y bonificaciones en cotización al RETA, se mejoraron algunos de los existentes, y se agruparon los incentivos al autoempleo en un solo texto para eliminar la dispersión normativa y aumentar la seguridad jurídica.

El artículo 121 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, habilitaba al gobierno a llevar a cabo una reordenación normativa de los incentivos al autoempleo en el ámbito de empleo y Seguridad Social, en el título V de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo y en la Ley 5/2011 de Economía Social, según correspondiese. En base a esta habilitación, se han realizado modificaciones en la LETA reagrupando artículos anteriores e introduciendo otros nuevos para insertar las mejoras, las novedades, y las medidas ya existentes en la dispersa normativa anterior, así como para disponer la inclusión en esta Ley de las posteriores medidas que se puedan adoptar, al objeto de evitar

la dispersión normativa.

La novedad más destacada consistió en la introducción de una medida relativa a los TRADE, autorizándoles a contratar un trabajador asalariado en aquellos supuestos en los que la interrupción de la actividad por causas vinculadas a la conciliación de su actividad profesional con su vida familiar pudiese ocasionar la resolución del contrato con su cliente (artículo 1.3). Esta nueva posibilidad, que trata de conciliar los intereses del TRADE con los del empresario, debe ser compatible con la protección del trabajador por cuenta ajena contratado.

A criterio del Consejo Económico y Social (CES), la incorporación de un trabajador por cuenta ajena sustituto del trabajador autónomo, para hacer posible el ejercicio del derecho a la conciliación de la vida familiar y profesional del TRADE, evitando que desemboque en la extinción de la relación contractual con el cliente, preocupación también compartida por el CES, no parece la solución más adecuada, ya que desvirtúa la naturaleza del TRADE en tanto que sustituiría la relación de este con el cliente, que la LETA define como personal y directa, por la prestación laboral de un contratado.

El TRADE pasaría a ocupar una posición que cabría calificar como de intermediario en la prestación al cliente, sin que se aclare cómo se articularía en su caso el régimen de garantías y responsabilidades por el trabajo del contratado por el TRADE para la empresa cliente ante terceros. Cabe la posibilidad de que el contratado no cubra completamente la prestación para el cliente que venía realizando el TRADE, lo cual podría generar interrogantes sobre a quién corresponde organizar el trabajo en esta circunstancia, sobre si el TRADE debería mantener algún tipo de participación directa en la prestación al cliente o si se entendería que esta prestación consistiría en la supervisión de su contratado en la prestación laboral al cliente⁸⁷.

En lo referente a la Tarifa Plana para autónomos, se clarificó la cuota a ingresar, al establecer un importe fijo y estable, en lugar de un porcentaje, lo que permite al profesional conocer en todo momento la cuantía a satisfacer, sin hacerla depender de las

87 Vid. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, Dictamen 7/2015 «Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y la economía social». Edit. CES, Madrid, 2015. p.14-15

posibles modificaciones en las bases y los tipos de cotización durante el disfrute de esta medida.

Se introdujeron tres modificaciones en las medidas de fomento del autoempleo a través de la prestación por desempleo: en primer lugar se eliminó la barrera de edad para acceder a la capitalización del 100 por cien de la prestación para destinarla a la inversión necesaria para el ejercicio de la actividad; en segundo lugar, se eliminó la barrera de edad que impedía la compatibilización de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia durante un periodo máximo de nueve meses, una posibilidad entonces reservada a los menores de 30 años. Y, en tercer lugar, se amplió a 5 años el periodo de suspensión de la prestación por desempleo en aquellos supuestos en los que se realizaba una actividad por cuenta propia con el objeto de evitar que la cercanía de la fecha en la que se extinguiría la prestación por desempleo por superar los plazos de suspensión previstos legalmente le condicionen a la hora de mantener su actividad en aquellos casos en los que puedan existir dudas sobre su viabilidad.

Se amplió también la bonificación a los familiares colaboradores. Desde la aprobación de la reforma laboral en 2012, podían obtener una bonificación del 50% en sus cuotas, durante 18 meses. A partir de esta Ley, se añadieron otros seis meses durante los cuales pueden obtener una bonificación del 25%.

Si exceptuamos la posibilidad de contratar interinamente a una persona para sustituir al autónomo en casos tasados de necesidad por motivos de conciliación de la vida familiar y profesional, en esta Ley no encontramos medidas novedosas; las que se adoptaron se limitaban a mejorar en algún aspecto medidas ya existentes. En el primer caso, lo que se hizo fue dar un paso en la reducción de la brecha en términos de cobertura social entre el trabajo dependiente y el autónomo, en este caso en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar.

El resto de medidas se limitaron a mejorar o ampliar otras ya existentes, todas ellas en el ámbito de la Seguridad Social, lo que no recibe el beneplácito del CES, ya que estima que la excesiva generalización de los colectivos susceptibles de acogerse a ellas, anula su posible efecto positivo, y con ello, merma la eficiencia de los recursos públicos aplicados. Además, el CES considera poco adecuado el planteamiento para la compatibilización de la

percepción de la prestación por desempleo durante 9 meses con el inicio de actividad por cuenta propia, ya que aunque considera que es posible que esto suponga un incentivo al autoempleo en el sentido de que permite minorar el riesgo cierto de bajos ingresos regulares asociados al periodo inicial de desarrollo de la actividad, no puede supeditarse a este fin la propia naturaleza de la prestación por desempleo, que es el soporte de rentas ante la ausencia de ingresos derivados del trabajo. En todo caso, cabría este tipo de medidas pero solo con carácter excepcional extraordinario⁸⁸.

Particularmente, entiendo que esta compatibilización de la percepción de la prestación contributiva por desempleo con el periodo inicial de la actividad autónoma está en línea con la tendencia activadora de las políticas pasivas de empleo, ya que el objetivo de la prestación es procurar la más pronta reincorporación al trabajo. De esta forma se facilita la activación de quienes se atreven a intentar la vía del autoempleo. Además, generalmente es preferible percibir paulatinamente la prestación a capitalizarla, ya que de ese modo se garantiza un mínimo ingreso de subsistencia que permita superar las dificultades del periodo inicial, en el que son frecuentes los imprevistos y todo anda revuelto.

4.8. La participación de los agentes sociales en la promoción del trabajo autónomo

La promoción del trabajo autónomo, también se viene implementando con la participación de los agentes sociales a través de la negociación colectiva, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, el diálogo y la Concertación Social, y los Consejos Económicos y Sociales.

Los trabajadores autónomos, al ser titulares de una actividad empresarial, pueden afiliarse a las organizaciones empresariales, pero también pueden afiliarse a las asociaciones sindicales, por lo que cabe su inclusión en la negociación colectiva, especialmente los económicamente dependientes. Así, encontramos que cada día son más

88 Vid. CES, ops. Cit. supra. pp.15-16.

los convenios colectivos que contienen referencias a este tipo de trabajadores.

Hay un grupo de *Convenios Colectivos* que se refieren a los trabajadores por cuenta propia de forma general sin puntualizar al respecto. Otros convenios incluyen a los trabajadores que estén dados de alta en el RETA dentro de la plantilla de los trabajadores de la empresa a efectos del cómputo de los porcentajes de plantilla y de la contratación laboral, pero no se pronuncian sobre derechos específicos del trabajo por cuenta propia.

Una muestra de la influencia de los convenios en la promoción del trabajo autónomo la constituye, por su especial relevancia, el III Acuerdo Nacional de Formación Continua, firmado en diciembre de 2000 por CEOE, CEPYME, UGT, CCOO, Y CIG, ya que en su disposición adicional 2ª reconoce el acceso de los autónomos a las iniciativas de formación continua.

Pero las dificultades para organizar a los trabajadores autónomos dependientes y las carencias de los sistemas de relaciones laborales hacen que los convenios colectivos no puedan ofrecer, por sí solos, soluciones adecuadas y generalizadas a los problemas con que se enfrenta este grupo de trabajadores⁸⁹, lo que hace que no se sientan cómodos ni suficientemente representados y tutelados en sus derechos a través de las asociaciones sindicales y organizaciones empresariales.

Las peculiaridades propias de sus intereses marcan diferencias tanto con los asalariados como con los empleadores, lo que desemboca en una manifiesta tendencia hacia la autonomización asociativa del trabajador autónomo: han surgido con fuerza organizaciones sociales específicas de autónomos, generales para todos los autónomos en unos casos, y en otros, para quienes ejercen concretas profesiones por cuenta propia.

En este sentido, el Estatuto del Trabajo Autónomo contempló la creación de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos, cuya finalidad es la defensa de los intereses profesionales de los trabajadores autónomos y funciones complementarias, pudiendo desarrollar cuantas actividades lícitas se encaminen a tal finalidad. No pueden tener ánimo de lucro, y gozan de autonomía frente a las Administraciones Públicas, así

89 GARCIA-VALVERDE, M. D. "Promoción y fomento del autoempleo", en *Temas laborales* núm. 81/2005. Págs. 99-122.

como frente a cualesquiera otros sujetos públicos o privados. En este Estatuto, también se instaaura la figura de los Acuerdos de Interés Profesional, específica para los TRADE.

En cuanto al *diálogo y la concertación social*, también constituyen vías a través de las cuales se influye en la promoción del trabajo autónomo. Se entiende por diálogo social el conjunto de relaciones entre actores del mundo del trabajo que no suponen un conflicto abierto, incluyendo, pues, los mecanismos de consulta, negociación, concertación, participación, etc. Comporta la localización de puntos de encuentro entre los agentes sociales, el intercambio de informaciones, ideas y opiniones, y el intento de búsqueda de posiciones convergentes sobre cuestiones de interés común⁹⁰.

El diálogo social puede ser un proceso que lleve a la concertación, pero no son conceptos idénticos; la concertación es una de las formas de expresión del diálogo social; es una forma de intercambio político entre el poder público y los interlocutores sociales en virtud de la cual las grandes organizaciones de intereses intervienen en el proceso de adopción de decisiones de gobierno.

La concertación supone la atracción de los agentes sociales hacia el ámbito propio de la elaboración de la política pública, de tal forma que influyen sobre ella, pero también la legitiman adicionalmente, y al mismo tiempo, constituye un mecanismo que permite a los poderes públicos influir y condicionar la práctica sindical y la estrategia de negociación colectiva. Se trata de un método o procedimiento para la adopción de decisiones conjuntas o en colaboración entre el poder público y los agentes sociales, implicando un encuentro entre poderes públicos y privados que se interfieren y limitan mutuamente.

A través de la concertación social, las grandes organizaciones de intereses intervienen en el proceso de adopción de decisiones de gobierno en una particular forma de intercambio político: el poder político delega ámbitos relevantes de su facultad para adoptar decisiones en las organizaciones de intereses, permitiéndoles participar en el proceso decisonal y en la aplicación de las decisiones. Por su parte, las organizaciones de intereses obtienen poder de decisión en las políticas económicas y sociales, acrecentando

90 Vid. MONEREO PEREZ, J.L., "*Concertación y Diálogo Social*". Editorial Lex. Nova. Valladolid, 1999. pp.15 y sigs.

su capacidad de control e intervención sobre el sistema político del que dependen las grandes decisiones de política económica y social. En este proceso de intercambio político, las organizaciones de intereses ponen a disposición del Estado su poder político indirecto, asegurando una mayor legitimación y efectividad de las decisiones políticas del poder público.

De este modo, los sindicatos cumplen un doble papel: como instrumentos de representación colectiva y directa de los intereses de los trabajadores, y como instancia de participación en la constitución del sistema público.

Para estas organizaciones, esta relación de intercambio político supone un coste y una limitación de su autonomía decisional, ya que implica una orientación de su acción en un sentido que permita una realización más idónea de los objetivos perseguidos por la concertación. Esto provoca relaciones de tensión con los miembros de la base, así como pérdida de la influencia sobre los mismos, e incluso pérdida de afiliación.

En la medida que la participación en los procesos de decisión política pública por las organizaciones de intereses se institucionaliza, éstas dejan de ser meros grupos de presión, siendo verdaderos sujetos políticos, que participan en procesos de decisión de políticas públicas.

Se trata de un método o procedimiento para la adopción de decisiones conjuntas o en colaboración entre el poder público o gobierno y los agentes sociales, implicando un encuentro entre los poderes públicos y privados que se interfieren y limitan mutuamente (corporativismo).

La institucionalización de la representación de intereses se lleva a cabo a través de órganos consultivos del gobierno o de concertación, como los Consejos Económicos y Sociales, existentes actualmente tanto en el ámbito interno -estatal y autonómico-, como en el ámbito europeo. Constituyen un lugar de encuentro y de diálogo entre las distintas representaciones de intereses económicos y sociales. Son fundamentalmente formas consultivas que conviven y actúan como complementarias de los Acuerdos de Concertación Social.

A nivel nacional, la concertación social ha pasado por diferentes fases desde sus

inicios a primeros de los años 80 del siglo pasado. En esa década se fue implantando una concertación centralizada a nivel nacional, basada en grandes pactos sociales, con un fuerte carácter político. Esta concertación tuvo como base la necesidad que tenía el Estado de legitimación en sus decisiones de política económica y social por un lado, y por otro, la necesidad de las organizaciones sindicales de institucionalizar su presencia en la sociedad y de lograr participación en el proceso de toma de decisiones de la política general. Fue por tanto una concertación social centrada en contrapartidas legitimadoras entre los agentes implicados.

Se celebraron tres instrumentos de concertación social: ABI (Acuerdo Básico Interconfederal), AM (Acuerdo Marco regulado en el art. 83.2 del ET), y el PACTO SOCIAL propiamente dicho. El 1º Acuerdo Interconfederal de 1979, se celebró entre CEOE y UGT; le siguieron el Acuerdo Marco Interconfederal de 1980, celebrado entre UGT, CEOE y USO, el ANE de 1981 (Acuerdo Nacional de Empleo, celebrado entre CEOE, UGT, CCOO, y el Gobierno), el Acuerdo Interconfederal de 1983, entre CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, sin participación del gobierno, el Acuerdo Económico y Social de 1985 y 1986, celebrado entre el gobierno, CEOE, CEPYME y UGT.

En la década de los 90, se produjo un cambio de modelo de concertación, de tal modo que alcanzó un mayor desarrollo en ámbitos territoriales más reducidos, fundamentalmente a nivel de Comunidades Autónomas. A partir del año 2000, como consecuencia de la mayoría absoluta obtenida por el Partido Popular, se produjo un cambio de actitud hacia el diálogo social, apareciendo la aprobación unilateral mediante Decreto Ley, de medidas de reforma laboral y del sistema de protección por desempleo, que fueron objeto de fuerte rechazo social y sindical. No obstante el diálogo social se mantuvo en el ámbito bilateral con la firma de acuerdos interconfederales por la negociación colectiva para 2002, que inició una serie de acuerdos cuya importancia radica en la consolidación de una dinámica de concertación permanente entre los sindicatos y organizaciones empresariales.

La concertación social tripartita llevada a cabo a través de grandes acuerdos volvió nuevamente con fuerza de la mano del gobierno socialista, carente de mayoría suficiente y

con necesidad de legitimación social.

Finalmente, el principal Acuerdo de Concertación Social que se ha llevado a cabo en este último período ha sido el Acuerdo Social y Económico “para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE-2011), realizado entre Gobierno, patronal y sindicatos.

Salvo acuerdos puntuales de carácter bilateral entre sindicatos y organizaciones empresariales, el proceso de concertación social parece haberse roto definitivamente en estos últimos años, salvo en lo referente a la reforma del sistema de Seguridad Social.

En este ámbito es relevante el III Acuerdo Nacional de Formación Continua, firmado en diciembre del año 2000, entre CEOE, CEPYME, UGT, CCOO, CIG, y el Gobierno, que significó la creación de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. A nuestros efectos, su importancia radica en que en su disposición adicional 2ª reconoce el acceso de los autónomos a las iniciativas de formación continua.

Por otro lado, la institucionalización de la representación de intereses se lleva a cabo a través de órganos consultivos del gobierno, como los *Consejos Económicos y Sociales*, existentes actualmente en el ámbito interno (estatal y autonómico), y en el ámbito comunitario. Constituyen un lugar de encuentro y de diálogo entre los distintos representantes de intereses económicos y sociales. Son fundamentalmente formas consultivas que conviven y actúan como complementarios de los Acuerdos de Concertación Social⁹¹.

A nivel Estatal, el Consejo Económico y Social español (CES) se configura como un alto órgano consultivo del Gobierno. Emite dictamen preceptivo sobre los Anteproyectos de Leyes del Estado, Proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen las políticas socioeconómicas y laborales y Proyectos de Reales Decretos que el Gobierno considere que tienen una especial trascendencia en este ámbito. También, el CES, por iniciativa propia, analiza y estudia aspectos que preocupan a nuestra sociedad.

Esta tendencia cada vez más consolidada a la participación de los interlocutores sociales en los procesos de decisiones políticas que les pudieran afectar, lleva a la extensión de las experiencias de concertación al ámbito del trabajo autónomo, lo que

91 Vid. MORENO VIDA, M.D.: «Los Acuerdos de Concertación Social, con especial atención al Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía», *Temas Laborales* núm. 120/2012. pp.85-122.

determina igualmente la institucionalización más o menos formalizada de sistemas de diálogo social entre la Administraciones Públicas y las organizaciones sociales⁹².

En este sentido, la LETA determinó la creación del Consejo del Trabajo Autónomo, órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y profesional, y en su Disposición adicional 8ª estipuló que el gobierno debía plantear la presencia de los trabajadores autónomos en el Consejo Económico y Social teniendo en cuenta la evolución del Consejo del Trabajo Autónomo en la representación de los mismos, y el informe preceptivo del CES sobre la composición del mismo, que debía realizar en el menor plazo de tiempo posible.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, se creó el Consejo Andaluz del Trabajo Autónomo en la Ley 15/2011 de 22 de diciembre; en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el art. 10 del Decreto 18/2010, de 23 de febrero, de aplicación en Cataluña del Estatuto del trabajo autónomo, se creó el Consejo del trabajo autónomo como un órgano de consulta en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo, configurándose como un órgano de carácter colegiado, adscrito al departamento competente en materia de trabajo autónomo, mediante la Dirección General de Economía Cooperativa y Creación de Empresas; finalmente, en la Comunidad de Madrid, recientemente, se ha creado la Mesa del Autónomo y de la Economía Social de la Comunidad de Madrid, en Acuerdo de 8 de marzo de 2016, del Consejo de Gobierno, con el objetivo de ser el foro de interlocución y participación estable entre la Administración Pública madrileña y las principales asociaciones intersectoriales de autónomos y de la economía social de la región y las organizaciones sindicales y empresariales madrileñas más representativas.

A modo de conclusión, podemos decir que los agentes sociales también influyen positivamente en la promoción del trabajo autónomo a través de varias vías: los convenios colectivos, los Acuerdos de Interés Profesional, el diálogo y la concertación social, y los Consejos Económicos y Sociales, como órganos consultivos institucionalizados a nivel

92 Vid CRUZ VILLALÓN, J. *“El trabajo autónomo: nuevas realidades, nuevos retos”*, en http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/ccarl/33_776_3.pdf consultado el 09/06/2016

comunitario, estatal y autonómico. En 2007, bajo gobierno socialista, se inició esta tendencia, que se intensificó con la gestión del Partido Popular durante la crisis.

CAPITULO IV. MARCO JURÍDICO AUTONÓMICO DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Debido a la complejidad que supondría abarcar todas las Comunidades Autónomas, en este trabajo se ha limitado el análisis a tres de ellas, Andalucía, Cataluña y Madrid, a cuyo marco jurídico nos referimos a continuación. Se han elegido estas tres Comunidades en base a su diferente orientación política mayoritaria⁹³, y a su mayor significación, por ser las Comunidades Autónomas que contaban con más trabajadores autónomos de alta en el RETA durante el período previo al inicio de este trabajo: según datos de la Seguridad Social⁹⁴, a finales de 2012, en la C. A. de Andalucía, existían 461.158 afiliados al RETA, en la C. A. de Cataluña, 520.925, y en la C. A. de Madrid, 352.062.

En este capítulo nos vamos a referir a la normativa relativa al trabajo autónomo en cada una de las tres Comunidades Autónomas seleccionadas, teniendo en cuenta que a medida que vayamos avanzando, se analizarán con más detalle a la hora de analizar cada una de las medidas concretas, tanto las que se dirigen a promocionar el trabajo autónomo de una forma específica como las que se dirigen a la promoción de la actividad empresarial, que de forma implícita también promocionan al trabajo autónomo.

93 A finales de 2012, en Andalucía gobernaba el Partido Socialista Obrero Español, en la C. A. de Cataluña CIU, y en la C. A. de Madrid, el Partido Popular.

94 Datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, correspondientes al cuarto trimestre de 2012. http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/2012/4trim/PERFILES_POR_COMUNIDADES.pdf

2. MARCO JURÍDICO DE LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA

2.1. El estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía (L.O. 2/2007)

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, constituye el referente legal de máximo rango del compromiso continuo de la Junta de Andalucía con el trabajo autónomo.

En primer lugar, ha de señalarse que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene atribuidas las competencias exclusivas en materia de fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía, de acuerdo con las bases y la coordinación general de la actuación económica estatal (art. 148.1.13CE en relación al 149.1.13 CE), asumidas en el art. 58.2.1 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Estas competencias comprenden, en todo caso, el desarrollo y gestión de los planes estatales, incluyendo los fondos y recursos de origen estatal y comunitarios destinados al fomento de la actividad económica, en los términos que se acuerdan con el Estado mediante convenio.

En segundo lugar, la Comunidad Autónoma de Andalucía también tiene atribuida, en el marco de la legislación del Estado, competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen las políticas activas de empleo y de fomento del empleo (art. 173).

En tercer lugar, son de importancia los artículos 157, 172 y 173, en los que el Estatuto de Autonomía hace una referencia directa y expresa al trabajo autónomo. Así, el artículo 157 establece como uno de los principios y objetivos básicos recogidos en el Título VI (“Economía, Empleo y Hacienda”) del Estatuto que *“la política económica de Andalucía promoverá la capacidad emprendedora y de las iniciativas empresariales,*

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo ajutónomo...

incentivando especialmente la pequeña y mediana empresa, la actividad de la economía social y de los emprendedores autónomos,... De esta disposición se deduce la identificación constante entre “trabajador autónomo” y “emprendedor”; el artículo 172 dispone que una ley del Parlamento de Andalucía deberá regular las políticas de apoyo y fomento de la actividad del trabajo autónomo, y en el artículo 173 se reconoce a la Comunidad Autónoma la formulación de una política propia de relaciones laborales que, respecto de la materia de referencia, comprenderá, en todo caso, el fomento del autoempleo, las políticas de prevención de riesgos laborales y protección de la seguridad y salud laboral, y la promoción de medios de resolución extrajudicial de conflictos laborales.

De la identificación entre trabajador autónomo y emprendedor se deduce que en el Estatuto Andaluz se concibe el trabajo autónomo desde una perspectiva distinta de la tradicional, que consideraba al trabajo autónomo como una serie de actividades de escaso valor añadido, poca rentabilidad, y generalmente ligadas a mecanismos de subsistencia, por lo que al carecer de importancia, apenas recibía atención por parte de los poderes públicos.

Con la aparición de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, junto con las nuevas formas de organización de los procesos productivos, han aparecido nuevas actividades bajo la forma de trabajo autónomo altamente rentables y con elevado valor añadido.

Desde esta perspectiva, se empezó a contemplar el trabajo autónomo como una actividad emprendedora potencialmente rentable más que como un refugio ante situaciones de desempleo. Se trataría de una opción interesante y libremente elegida para las personas que prefieren disfrutar de la independencia y libertad que ofrece el trabajo autónomo, por lo que se considera como una alternativa válida para ejercer el derecho al trabajo, integrándola dentro de las políticas de pleno empleo.

La Comunidad Autónoma de Andalucía no se ha limitado a trasladar las subvenciones procedentes del Estado y de los Fondos Europeos: se han adoptado iniciativas propias, articulando medidas para el desarrollo y consolidación de los proyectos de autoempleo.

2.2. El R.D. 1056/1984, de 9 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios del estado a la comunidad autónoma de andalucía en materia de unidad administradora del fondo nacional de protección al trabajo

En este RD se traspasan a la Comunidad Autónoma de Andalucía, funciones que venía realizando la Administración del Estado entre las que se encuentra la gestión de los distintos tipos de ayudas, subvenciones y préstamos que venía realizando la Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, en lo que concierne al ámbito territorial de la propia Comunidad y, específicamente, entre otras, las referidas al Trabajo Autónomo, así como las funciones de seguimiento a las ayudas gestionadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2.3. Los Acuerdos de Concertación Social de Andalucía

En Andalucía, desde el año 1993, los sucesivos gobiernos han puesto en marcha y desarrollado una forma de ejercicio del poder basada en la negociación y la búsqueda del acuerdo con los agentes económicos y sociales más representativos. Como resultado, se ha llegado a una serie de Acuerdos de Concertación que han reforzado la eficacia de la política económica y han contribuido al crecimiento económico de la región. Son los siguientes:

a) El primer acuerdo se celebró en mayo de 1993, “Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía”, entre el Gobierno andaluz, la Confederación de empresarios de Andalucía (CEA), UGT y CCOO. En él se acordó la creación del Consejo Económico y Social, y se hacían referencias al apoyo a empresas y a la industria, pero no hay mención alguna al trabajo autónomo.

b) Le siguió el Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva (13/02/1995), celebrado entre el Gobierno andaluz, CEA, UGT Y CCOO. Este programa, ya incluía programas para el fomento del autoempleo individual, contemplando un conjunto

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo ajutónomo...

de medidas encaminadas a mejorar las estructuras productivas, financieras y de gestión de las empresas que se constituyesen por trabajadores autónomos, y que consistían en:

- Ayuda destinada a asegurar la percepción de unos ingresos mínimos en una primera etapa.
- Asistencia técnica, dando apoyo externo y cualificado a su organización y gestión.
- Subvención de intereses, para facilitar el acceso a operaciones de préstamos, mediante la reducción de los tipos de interés de los mismos.
- Subvención reintegrable a la inversión, con objeto de apoyar financieramente los proyectos de viabilidad constatada que encuentren especiales dificultades de financiación.

c) En tercer lugar, se celebró el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, el 21 de abril de 1997, en el que volvieron a intervenir el Gobierno CEA, UGT y CCOO. Este Pacto se plasmó en el Decreto 199/1997, de 29 de julio por el que se establecían los Programas de Fomento de Empleo de la Junta de Andalucía.

El Programa de apoyo al autoempleo que incluía, estaba compuesto por los siguientes elementos:

- Ayuda a Fondo Perdido para el Inicio de la Actividad Empresarial, por una cuantía de 500 000 pesetas. Esta cuantía podía alcanzar hasta las 750 000 pesetas, en función de la inversión prevista, en el caso de mujeres jóvenes menores de 30 años sin empleo anterior o aquellas que llevasen al menos dos años desempleadas.
- Subvención destinada a bonificar los tipos de interés de las operaciones de préstamos para el inicio de la actividad.
- Subvención reintegrable a la inversión, con el objeto de apoyar financieramente proyectos de marcada incidencia local que conllevasen la creación de al menos dos empleos, y que no pudieran acceder a las operaciones de préstamos.
- Ayudas en concepto de Asistencia y Asesoramiento Técnico para aquellos proyectos de autoempleo.

- Ayudas a la Formación en materias directamente vinculadas con el proyecto de empleo autónomo o autoempleo.

d) El IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, denominado «Pacto por el empleo y la actividad productiva», se firmó el 24 de mayo de 1999, participando los mismos componentes: Gobierno, CEA, UGT y CCOO. Surgen los Pactos Territoriales por el Empleo, para llevar a cabo estrategias que actúen en favor del empleo, en áreas geográficas concretas, pero en lo referente al autoempleo no se incluye ninguna mención específica, manteniendo la continuidad del programa anterior.

e) El V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía se celebró el 23 de mayo de 2001 entre el gobierno andaluz y los mismos interlocutores que en los anteriores Acuerdos. En su apartado 1.2, contemplaba los programas en favor del autoempleo, por considerar que la creación de nuevas iniciativas empresariales, bajo la fórmula de autoempleo, era especialmente significativa en la Comunidad Autónoma andaluza, caracterizada por un gran número de microempresas y por la existencia de numerosas oportunidades de nuevas empresas. Planteaban la articulación de programas específicos de promoción del autoempleo, especialmente entre jóvenes y mujeres demandantes de empleo, así como la inclusión de módulos horizontales sobre esta materia en las demás actuaciones a favor de la empleabilidad.

También se acordó apoyar al empleo autónomo, fomentándolo a través de las siguientes medidas:

- Incentivos al inicio de actividad, mediante una ayuda a tanto alzado, que oscilaba entre las 500 000 (3.005'06 euros) y el 1 000 000 de pesetas (6 010'12 euros), de acuerdo con el colectivo al que se destinaran, dando prioridad a las iniciativas promovidas mujeres a las que se asignarían las ayudas más altas de entre las establecidas.
- Ayudas en los intereses de los préstamos para el inicio de la actividad.
- Incentivos a la primera contratación laboral efectuada por el trabajador autónomo, mediante ayudas que podían alcanzar hasta 600 000 pesetas (3 606,07 euros).
- Asistencia técnica a las iniciativas en fase de proyecto y a las ya constituidas.
- Medidas de apoyo económico y técnico para iniciativas de autoempleo en

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo ajutónomo...

actividades encuadradas en Nuevos Yacimientos de Empleo por personas desempleadas, en las actividades con potencialidad en cada territorio.

- Estas medidas acordadas se vieron reflejadas en el *Decreto 141/2002, sobre incentivos, programas y medidas de fomento a la creación de empleo y al autoempleo.*

Posteriormente, la Orden de la Consejería de Empleo de 6 de mayo de 2005, por la que se desarrollaron y convocaron determinadas líneas de ayuda al autoempleo al amparo de lo dispuesto en el Decreto 141/2002, de 7 de mayo, desarrolló para el ejercicio 2005 las ayudas al inicio de actividad y las primeras contrataciones de carácter indefinido, o transformaciones de contratos de duración determinada en indefinido que simultáneamente realizase la persona constituida como autónoma.

Esta Orden se publicó en pleno proceso de desarrollo del VI Acuerdo de Concertación Social ante la necesidad de avanzar en mecanismos que incentivasen el autoempleo y dieran respuestas eficaces y eficientes al colectivo de autónomos. Como dice en su Exposición de Motivos, *“incluye medidas dirigidas a mujeres, jóvenes y colectivos más desfavorecidos, en el contexto de una política integradora que contempla itinerarios individualizados profesionales y laborales hacia el trabajo por cuenta propia”*, reforzándose el papel de «capital importancia» que tiene el trabajo autónomo como valor añadido y fuente de riqueza en la economía andaluza.

Su contenido se estructuró en:

- Ayudas al inicio de actividad.
- Ayudas a las primeras contrataciones de carácter indefinido o transformaciones de contratos de duración determinada en indefinido que realice de forma simultánea el autónomo.
- Normas comunes a estos dos tipos de ayudas.

f) El *VI Acuerdo*, fue firmado por los mismos intervinientes que los anteriores Acuerdos (Gobierno, CEA, UGT y CCOO), el 25 de enero de 2005. En el marco de su tercer eje, relativo a la cultura de la calidad en el empleo, para crear más empleo, más seguro y de carácter más estable, apostó por la promoción y el fomento del autoempleo. De esta forma, la promoción del autoempleo y de la cultura emprendedora entre las personas usuarias de

los servicios públicos de empleo y por tanto del Servicio Andaluz de Empleo se consideró una función más de los mismos, simultánea y ligada a la promoción del empleo por cuenta ajena.

En este sentido, se acordó potenciar:

- “La difusión y el fomento del empleo de las personas desempleadas a través de la creación del propio puesto de trabajo.
- El fomento, la promoción y la sensibilización hacia el autoempleo.
- Los servicios de información, orientación, formación, acompañamiento y asesoramiento para el autoempleo.
- La financiación al inicio de actividad de jóvenes andaluces interesados en constituirse como autónomos: ticket del autónomo y otras ayudas económicas en colaboración con las entidades financieras.
- El apoyo y asistencia a la consolidación de los proyectos de autoempleo: prevención y seguridad laboral del autónomo.
- La prioridad a jóvenes y mujeres. Las acciones prioritarias fueron las vinculadas a las nuevas actividades y a los nuevos empleos en los sectores con un mayor potencial en la creación de empleo.
- La constitución de un grupo de trabajo entre los firmantes del Acuerdo para el desarrollo de la normativa en materia de fomento y promoción del autónomo”.

La capacidad emprendedora, cuarto eje del Acuerdo, se configuró como uno de los elementos significativos de este acuerdo. Las medidas y actuaciones consensuadas se dirigieron, en primer lugar a promover la cultura emprendedora y la motivación de innovar, para lo que se establecieron un conjunto de medidas que incidían tanto en el sistema educativo y formativo como en la promoción social de la imagen del emprendedor.

En segundo lugar, en el eje se establecieron actuaciones de impulso de las líneas de financiación e incentivos a la creación y ampliación del tejido empresarial, de coordinación de los sistemas y estructuras públicas de apoyo a emprendedores -en el que destacó como aspecto novedoso la Plataforma Tecnológica del Emprendedor-, así como para la mejora de un entorno administrativo ágil que facilitase la creación de empresas.

Estos elementos del acuerdo se reflejaron en el *Decreto 175/2006*, de 10 de octubre,

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo autónomo...

por el que se aprobó el *Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía*, que recogía las normas comunes a todos los programas, quedando establecidos los requisitos y obligaciones genéricos que debían cumplir las personas o entidades beneficiarias de las ayudas en ellos contenidas.

En la introducción del Decreto, se reflejaba la concepción asumida con respecto al autoempleo, que dejaba atrás el tradicional enfoque que lo consideraba una actividad marginal o de refugio:

«Durante mucho tiempo, la figura del autoempleo se ha contemplado, en algunos casos, como una solución transitoria ante la situación de desempleo. Frente a ello la Junta de Andalucía, en el marco de la concertación social, ha venido haciendo una apuesta fuerte y decidida para impulsar y fomentar el autoempleo. El resultado de dicha apuesta ha supuesto la superación del citado enfoque, y hoy se trabaja para fomentar proyectos de trabajo autónomo viables que se emprenden desde el espíritu vocacional, con perspectivas de futuro y como instrumentos generadores de empleo por cuenta ajena, ...»

Este Decreto reguló los programas y medidas dirigidos exclusivamente al trabajador autónomo, como persona física que ejerce una actividad económica por cuenta propia, con la pretensión de alcanzar los siguientes objetivos:

8. Fomentar el empleo a través del autoempleo individual mediante el inicio de una actividad económica.
9. Consolidar a quienes ya ejercen una actividad económica mediante su trabajo por cuenta propia.
10. Potenciar el conocimiento del trabajo autónomo por parte de la sociedad andaluza, fomentando el asociacionismo entre los trabajadores autónomos y apoyando a las organizaciones que los representan.

Para el cumplimiento de estos objetivos, este Decreto estableció los siguientes Programas:

- Programa para fomentar el empleo a través del autoempleo individual mediante el inicio de una actividad económica.

- Programa de asesoramiento y acompañamiento al trabajo autónomo.
- Programa para impulsar proyectos promovidos por las Corporaciones Locales en el marco de los Nuevos Yacimientos de Empleo.
- Programa para la consolidación y apoyo de la actividad económica del trabajador autónomo.
- Programa de formación para los trabajadores autónomos.
- Programa para el fomento de la cultura preventiva en materia de riesgos laborales para los trabajadores autónomos.
- Programa de apoyo a la trabajadora autónoma y a proyectos destinados a la conciliación familiar y laboral de los trabajadores autónomos.
- Programa para potenciar el conocimiento del trabajo autónomo en Andalucía, fomentando el asociacionismo de los trabajadores autónomos.

Posteriormente, la Orden de 15 de marzo de 2007, estableció las bases reguladoras de la concesión de ayudas y su convocatoria al amparo de lo establecido en el Decreto 175/2006, de 10 de octubre, por el que se había aprobado el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía.

Por su parte, la Orden de 25 de marzo de 2009, estableció las bases reguladoras de un programa de incentivos para la creación, consolidación y modernización de iniciativas emprendedoras del trabajo autónomo y se efectuaron sus convocatorias para el período 2009-2013. Este nuevo programa de incentivos articuló medidas que facilitaban tanto la puesta en marcha de iniciativas económicas de trabajo por cuenta propia, incidiendo especialmente en el acceso de personas desempleadas, como la consolidación y desarrollo de las existentes.

Se posibilitaba la concesión de incentivos directos a fondo perdido y bonificaciones de tipo de interés para primar la inversión en activos fijos e intangibles, así como la atención a las necesidades de liquidez de los trabajadores autónomos. Complementariamente se prestaron servicios de asesoramiento, información y formación al trabajo autónomo a través de la Red Territorial de Apoyo a Emprendedores de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa y de Asociaciones y Entidades colaboradoras que prestan servicios de asistencia y asesoramiento técnico en el marco de la Concertación Social y del artículo 21 de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo. Tuvo

vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013.

g) El *VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía*, firmado el 24 de noviembre de 2009, por las mismas partes que los anteriores acuerdos, contemplaba cuatro líneas de actuación de interés para el tema que nos ocupa: 1) emprendimiento, 2) autoempleo y trabajo autónomo, 3) fomento de la cultura emprendedora, y 4) infraestructuras de apoyo a emprendedores.

g.1) Dentro de la línea de actuación dirigida al *emprendimiento*, se decidió seguir apostando por el crecimiento continuo del tejido empresarial, potenciando los valores de la cultura emprendedora e innovadora y extendiendo su valorización a los distintos niveles educativos y formativos. También se decidió reforzar los programas de apoyo a los empresarios autónomos, y avanzar en la mejora del entorno administrativo y en la configuración de estructuras de apoyo a los emprendedores para facilitar la creación de empresas.

En este sentido, se establecieron los siguientes objetivos:

- Seguir apostando por el desarrollo del tejido productivo y contribuir al cambio de mentalidad a través de la difusión de los valores de la cultura emprendedora, extendiendo el conocimiento del mismo a los distintos niveles y etapas educativas.
- Impulsar la capacidad de emprender e innovar en el conjunto de la sociedad andaluza.
- Consolidar y reforzar las líneas de apoyo a la financiación de proyectos emprendedores, con preferencia entre mujeres y jóvenes.
- Reforzar la coordinación entre las estructuras de apoyo a los emprendedores.

g.2) En cuanto al *apoyo al autoempleo y al trabajo autónomo*, dio continuidad a todos los programas que incentivaban la creación, consolidación y modernización de iniciativas emprendedoras de trabajo autónomo, apoyando, también la competitividad de los trabajadores autónomos, tanto en las actividades de carácter innovador y profesional, como en actividades más tradicionales. Además, se garantizaron los servicios de información, orientación, formación, acompañamiento y asesoramiento a aquellas personas que pretendían poner en marcha actividades económicas, especialmente si pertenecían al colectivo desempleado.

Las actuaciones acordadas dentro de la presente medida fueron:

- Impulsar la elaboración del anteproyecto de ley del trabajo autónomo en Andalucía y su posterior desarrollo reglamentario con la participación de los agentes firmantes.
- Promover el autoempleo y la cultura emprendedora como política activa de empleo entre las personas desempleadas inscritas en el servicio andaluz de empleo.
- Garantizar los servicios de información, orientación, formación, acompañamiento y asesoramiento a quienes pusieran en marcha actividades económicas, especialmente si eran personas desempleadas.
- Crear mecanismos que posibilitaran la participación de los agentes sociales y económicos más representativos de la comunidad autónoma para reforzar los servicios que se prestaban a las personas emprendedoras y a los autónomos.
- Fomentar, promocionar e impulsar la cultura emprendedora y el autoempleo, extendiendo su difusión y conocimiento entre los diferentes niveles educativos.
- Fortalecer las ayudas dedicadas a impulsar el trabajo autónomo, tanto las destinadas a iniciar una actividad económica, como las dirigidas a su consolidación, especialmente entre jóvenes y mujeres.
- Prestar asistencia y apoyar en materia de prevención y seguridad laboral a los autónomos.
- Favorecer la creación de redes entre autónomos para fortalecer su posicionamiento en los sectores económicos.

g.3) En lo que al *fomento de la cultura emprendedora* se refiere, se consideró que el espíritu emprendedor es uno de los principales activos que había que impulsar como motor del crecimiento, de la creación de empleo, de la innovación y, también, de la competitividad de las empresas. Se decidió seguir apostando por la capacidad de emprender e innovar en el conjunto de la sociedad andaluza, consolidando y reforzando las líneas de apoyo destinadas a la financiación de proyectos emprendedores, preferentemente entre mujeres y jóvenes. Por ello, se decidió mejorar los instrumentos de apoyo puestos a disposición de los emprendedores (los incentivos a la creación de nuevas empresas y el apoyo a sus inversiones, la valorización social de la figura del emprendedor o la profesionalización de la gestión empresarial, así como el asesoramiento integral a los

emprendedores y el aprendizaje permanente.)

También se planteó inculcar el espíritu emprendedor a la población universitaria andaluza, a través de la oferta educativa de nuevas asignaturas especializadas en la creación de empresas e incentivar la generación de nuevos proyectos empresariales basados en la innovación y el conocimiento. En este sentido, se estableció el objetivo de *“estimular la capacidad emprendedora como instrumento de orientación y de diversificación de nuestro tejido productivo, de tal forma que propiciara el cambio de modelo de crecimiento económico y que potenciara el desarrollo endógeno de los territorios”*.

Dentro de esta medida se fijaron las siguientes actuaciones:

- Activar y reforzar los valores de Responsabilidad Social Empresarial entre los emprendedores para fomentar la estabilidad, la calidad y la igualdad en el empleo.
- Impulsar la capacidad de emprender e innovar en el conjunto de la sociedad andaluza, consolidando y reforzando las líneas de apoyo a la financiación de proyectos emprendedores, preferentemente entre mujeres y jóvenes.
- Incluir en la oferta educativa de todas las universidades andaluzas asignaturas especializadas en creación de empresas, para inculcar el espíritu emprendedor y la mentalidad empresarial, coadyuvando a la creación de empresas basadas en el conocimiento y el compromiso con los valores de la responsabilidad social de la empresa.
- Establecimiento de fórmulas facilitadoras de la transmisión del conocimiento tecnológico hacia las empresas, centralizando los viveros de empresas en centros de investigación y universidades y dando cabida a los proyectos empresariales que surgen de la comunidad universitaria.
- Consensuar y desarrollar un sistema de prácticas de personas universitarias en empresas andaluzas y extranjeras, especialmente orientadas al desarrollo y aplicación empresarial de proyectos de carácter innovador.
- Establecer un nuevo planteamiento de los premios a la innovación y el espíritu emprendedor y de otras actuaciones de difusión sobre estas temáticas, para simplificarlos, optimizarlos y jerarquizar estas intervenciones.

g.4) Finalmente, en el ámbito de las *estructuras de apoyo a emprendedores*, se debieron implementar los resultados alcanzados por la Red Territorial de Apoyo a

Emprendedores que integra a Escuelas de Empresas, Centros de Emprendedores, Viveros Virtuales, Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT) y otros programas e instrumentos para facilitar asesoramiento especializado.

En este ámbito, se acordó impulsar la línea estratégica de apoyo a los proyectos empresariales de emprendedores, reforzando los mecanismos de coordinación y asesoramiento existentes, con objeto de poder facilitar el acceso a los recursos y programas puestos en marcha desde cualquier punto de la geografía andaluza, a la vez que reconoció el papel impulsor llevado a cabo desde las redes privadas de apoyo a emprendedores.

En este sentido, se estableció el objetivo de consolidar la amplia infraestructura dirigida a ofrecer orientación y asesoramiento a las personas con voluntad de poner en marcha una idea de negocio, prestando especial atención a la igualdad de oportunidades como principio rector.

Las actuaciones acordadas dentro de la presente medida fueron:

- Proceso de mejora de las estructuras de apoyo a los emprendedores y al autoempleo.
- Coordinación de los instrumentos de apoyo al autoempleo y a proyectos emprendedores, tanto públicos como privados, para optimizar su trabajo en red, propiciando la participación de los agentes económicos y sociales en el diseño y gestión de la red territorial de apoyo a emprendedores.

2.4. El Decreto 175/2006, de 10 de octubre, de aprobación del plan de fomento y consolidación del trabajo autónomo en andalucía

Este Decreto aprobó el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía. Recogía las normas comunes a todos los programas, quedando establecidos los requisitos y obligaciones genéricos que tenían que cumplir las personas o entidades beneficiarias de las ayudas en ellos contenidas.

Este Decreto reguló los programas y medidas dirigidos exclusivamente al trabajador autónomo, como persona física que ejerce una actividad económica por cuenta

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo ajutónomo...

propia.

Se pretendía alcanzar los siguientes objetivos:

- Fomentar el empleo a través del autoempleo individual mediante el inicio de una actividad económica.
- Consolidar a quienes ya ejercen una actividad económica mediante su trabajo por cuenta propia.
- Potenciar el conocimiento del trabajo autónomo por parte de la sociedad andaluza, fomentando el asociacionismo entre los trabajadores autónomos y apoyando a las organizaciones que los representan.

Para el cumplimiento de estos objetivos, este Decreto estableció, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía los siguientes Programas:

- Programa para fomentar el empleo a través del autoempleo individual mediante el inicio de una actividad económica.
- Programa de asesoramiento y acompañamiento al trabajo autónomo.
- Programa para impulsar proyectos promovidos por las Corporaciones Locales en el marco de los Nuevos Yacimientos de Empleo.
- Programa para la consolidación y apoyo de la actividad económica del trabajador autónomo.
- Programa de formación para los trabajadores autónomos.
- Programa para el fomento de la cultura preventiva en materia de riesgos laborales para los trabajadores autónomos.
- Programa de apoyo a la trabajadora autónoma y a proyectos destinados a la conciliación familiar y laboral de los trabajadores autónomos.
- Programa para potenciar el conocimiento del trabajo autónomo en Andalucía, fomentando el asociacionismo de los trabajadores autónomos.

La Orden de 15 de marzo de 2007 (BOJA 30 de marzo), estableció las bases reguladoras de la concesión de ayudas y su convocatoria al amparo de lo establecido en el Decreto 175/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía.

La Orden de 25 de marzo de 2009, publicada el 3 de abril de 2009, estableció las

bases reguladoras de un programa de incentivos para la creación, consolidación y modernización de iniciativas emprendedoras del trabajo autónomo y se efectuaron sus convocatorias para el período 2009-2013. Este nuevo programa de incentivos articuló medidas que facilitan tanto la puesta en marcha de iniciativas económicas de trabajo por cuenta propia, incidiendo especialmente en el acceso de personas desempleadas, como la consolidación y desarrollo de las existentes. Se posibilitó la concesión de incentivos directos a fondo perdido y bonificaciones de tipo de interés que primaban la inversión en activos fijos e intangibles, así como la atención a las necesidades de liquidez de los trabajadores autónomos.

Complementariamente se prestaron servicios de asesoramiento, información y formación al trabajo autónomo a través de la Red Territorial de Apoyo a Emprendedores de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa y de Asociaciones y Entidades colaboradoras que prestan servicios de asistencia y asesoramiento técnico en el marco de la Concertación Social y del artículo 21 de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo.

Tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013.

2.5. La Ley 15/2011, de Promoción del Trabajo Autónomo en Andalucía

Con esta Ley, cuya elaboración se gestó en el marco del VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, adoptado el 24 de noviembre de 2009, Andalucía se convirtió en la Comunidad Autónoma pionera de la regulación de esta materia por una ley autonómica.

Esta Ley, que estaba en consonancia con la legislación estatal (LETA) supuso, fundamentalmente, la creación de un marco legal único, que aportó coordinación y coherencia a los esfuerzos de la Junta de Andalucía a favor del trabajo autónomo, integrando las líneas de acción iniciadas en años anteriores, entre ellas las destinadas al fomento del autoempleo, a la creación y consolidación del empresariado autónomo, así como al apoyo al asociacionismo de los trabajadores autónomos.

Se determinó la elaboración y aprobación del Plan de Actuación para el Trabajo Autónomo, como instrumento de diseño, planificación, coordinación, seguimiento y

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo autónomo...

evaluación de las políticas públicas que se desarrollen en el ámbito del trabajo autónomo, a fin de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos marcados por dicha Ley. El Plan incorporó la perspectiva de género, así como la conciliación de la vida laboral, personal y familiar de las personas trabajadoras autónomas, y tuvo una vigencia de cuatro años.

El objeto de esta Ley era regular las políticas públicas orientadas a apoyar y fomentar el trabajo autónomo, en particular las destinadas a la formación, a la prevención de riesgos laborales, a la protección de la seguridad y salud laboral, a la resolución extrajudicial de conflictos individuales y colectivos del trabajo autónomo económicamente dependiente, así como a desarrollar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía el Título V de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

Cabe destacar los siguientes aspectos:

- Se determinó la elaboración un Plan Estratégico del Trabajo Autónomo como instrumento de diseño, planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que se desarrollen en el ámbito del trabajo autónomo.⁹⁵
- Se estableció un conjunto integral de políticas activas de apoyo y fomento del trabajo autónomo destinadas a promover la competitividad, la mejora del tejido productivo andaluz y la generación de empleo en este ámbito.
- Se estableció el Distintivo Andaluz al Trabajo Autónomo de Excelencia como un reconocimiento a los méritos en el desarrollo de la actividad profesional por cuenta propia en territorio andaluz.
- Se señaló un elenco de medidas destinadas a fomentar la prevención de los riesgos laborales, entre las que destacan la gestión de una oferta formativa preventiva

95 El art. 3 de la Ley 15/2011, dice: "Artículo 3. El Plan Estratégico del Trabajo Autónomo.3. El Plan Estratégico incluirá, entre otros extremos, los siguientes: a) Un diagnóstico socioeconómico del trabajo autónomo, su situación presente y perspectiva de futuro. b) Objetivos generales perseguidos, orientaciones estadísticas, acompañados de los programas, actuaciones, medios y recursos necesarios para la ejecución del plan. c) Informe de impacto de género con perspectiva intersectorial en el que se analicen los efectos potenciales del plan sobre las mujeres y los hombres. d) Un cronograma del desarrollo de los programas, actuaciones y líneas contempladas. e) Medidas de coordinación interdepartamental e interadministrativa que se consideren necesarias. f) Mecanismos de seguimiento y evaluación del propio plan. g) Mecanismos de prospección de la situación del trabajo autónomo en la Comunidad Autónoma de Andalucía. 4. El Plan Estratégico tendrá una vigencia de cuatro años, y según la Disposición Final 2 se deberá elaborar el primer Plan Estratégico del Trabajo Autónomo en el plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley"

general y sectorial dirigida específicamente a los trabajadores autónomos, así como el establecimiento de programas específicos para el trabajo autónomo económicamente dependiente en este ámbito.

- Se estableció el concepto de asociaciones profesionales del trabajo autónomo de Andalucía y el carácter preceptivo de la inscripción de éstas en el Registro de Asociaciones Profesionales del Trabajo Autónomo de Andalucía, creado mediante Decreto 362/2009, de 27 de octubre.
- A efectos de depósito y publicidad, se habilitó la creación del Registro de Acuerdos de Interés Profesional de Andalucía, en el seno del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Se creó el Consejo Andaluz del Trabajo Autónomo, como órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno andaluz en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo.
- Se estableció el Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos en Andalucía del Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente, como sistema propio basado en los principios de gratuidad, celeridad, agilidad, igualdad, audiencia de las partes, contradicción e imparcialidad.

Junto al desarrollo del Estatuto del Trabajo Autónomo en el ámbito de la Comunidad Autónoma, cabe destacar dos medidas que no se contemplaban en el citado Estatuto, y que denotan el interés especial por el desarrollo del trabajo autónomo en la Comunidad Autónoma de Andalucía: por un lado, la creación del PATA, como instrumento de diseño, planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que se desarrollen en el ámbito del trabajo autónomo, y por otro, el establecimiento de una medida novedosa en este ámbito de fomento: el Distintivo Andaluz al Trabajo Autónomo de Excelencia.

2.6. El Decreto Ley 8/2013, de 28 de mayo, de medidas de creación de empleo y fomento del emprendimiento

El objeto de este Decreto-Ley, promulgado como complemento a la Ley 15/2011, ante los efectos sobre el empleo de la prolongada crisis económica, era establecer medidas urgentes para la creación de empleo y fomento del emprendimiento, incidiendo en los

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo ajutónomo...

factores del mercado de trabajo causantes del desempleo, con la finalidad de fomentar la empleabilidad y el emprendimiento entre los colectivos especialmente afectados (art. 1).

Este conjunto de medidas, que había sido previamente consensuado con los agentes económicos y sociales más representativos en el marco del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, suscrito el pasado 20 de marzo de 2013, prestaba especial atención a las iniciativas de generación y protección del empleo, abarcando el empleo joven, los emprendedores, el autoempleo, la internacionalización de la economía andaluza y las entidades de economía social, dando especial relevancia a los territorios más afectados por el desempleo.

En el Título III se regulaba el Programa de Apoyo y Fomento del Trabajo Autónomo con el objetivo de promover y desarrollar de manera urgente este tejido productivo innovador, creativo, competitivo y generador de empleo estable, a través de un conjunto integral de líneas de actuación dirigidas a crear más empresas y empleo, a consolidar y fortalecer el sector, dada la importancia de los trabajadores autónomos como pieza esencial para recuperar el crecimiento y la creación de empleo, ya que como explicaba la exposición de motivos, son un colectivo formado por 450 000 personas en Andalucía, que representan el 25% del empleo del sector privado de la Comunidad Autónoma, y junto con la pequeñas empresas de menos de 10 trabajadores, suponen el 96% del tejido empresarial andaluz.

Para ello se estableció un conjunto integral de líneas de actuación dirigidas principalmente a crear más empresas y empleo, a consolidar y fortalecer el sector y a desarrollar la cultura y la actividad emprendedora en el autoempleo.

En los términos establecidos en el artículo 18, el programa se estructuró en las siguientes líneas de actuación:

a) Línea 1. Creación de empleo en el trabajo autónomo.

- Apoyo a las contrataciones indefinidas.
- Apoyo a la contratación de duración determinada, para facilitar la conciliación de la vida personal, laboral y familiar en el trabajo autónomo. (persona trabajadora autónoma).

- Apoyo a la contratación de duración determinada, para facilitar la conciliación de la vida personal, laboral y familiar en el trabajo autónomo. (trabajador por cuenta ajena, contratado por persona trabajadora autónoma)

b) Línea 2. Consolidación de empleo en el trabajo autónomo.

- Transformaciones de contratos de duración determinada en indefinida.

c) Línea 3. Creación de empresas de trabajo autónomo.

- Personas que se establecen por primera vez como trabajador autónomo.
- Personas que han capitalizado la prestación por desempleo en su modalidad de pago único.

e) Línea 4. Consolidación empresarial del trabajo autónomo.

- Cooperación empresarial destinada a la constitución de una empresa.
- Cooperación empresarial, apoyando la colaboración entre dos o más personas trabajadoras autónomas.
- Relevo generacional de las unidades económicas de trabajo autónomo.
- Innovación empresarial.
- Cohesión y competitividad en el trabajo autónomo.

d) Línea 5. Fomento de la Innovación en el trabajo autónomo.

- Fomento de la innovación en el trabajo autónomo.

e) Línea 6. Promoción del trabajo autónomo.

- Difusión y sensibilización del trabajo autónomo.
- Orientación y asesoramiento empresarial para el trabajo autónomo.
- Estudios de prospección del trabajo autónomo.

2.7. El pacto para la Promoción del Trabajo Autónomo en Andalucía (2013)

El 18 de junio de 2013, antes de transcurrir un mes desde la publicación de la Ley 8/2013, se suscribió el Pacto para la Promoción del Trabajo Autónomo, con el objetivo de contribuir a la creación de empleo y al desarrollo económico de Andalucía mediante el apoyo a este colectivo. Se firmó por la Junta de Andalucía, UGT-A, CCOO-A, Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), Asociación de Trabajadores Autónomos de Andalucía

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo ajutónomo...

(ATA), Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de Andalucía (UPTA), Federación Española de Autónomos (CEAT), Confederación de Profesionales Autónomos de la Economía Social Andaluza (CAESA), Organización de Profesionales y Autónomos de Andalucía (OPA) y Asociación Profesional del Trabajo Autónomo Andalucía (UATAE),

Fueron dos las razones que hicieron considerar la necesidad de apoyar el trabajo autónomo:

1) Esta modalidad de empleo está proliferando en países de elevada renta, con actividades de alto valor añadido, amparando diferentes modalidades de profesionales, y absorbiendo parte de los trabajos tradicionales bajo la nueva óptica de los tiempos, y también introduciendo nuevas actividades socioeconómicas y nuevos modelos de desarrollo tecnológico.

2) Muchas personas que podrían encontrar en esto una opción viable, encuentran barreras de acceso debidas a desconocimiento de las posibilidades existentes, o bien a que su acceso se debe más a la necesidad que a convicción, lo que las hace más vulnerables y necesitadas de apoyo para evitar su fracaso.

Se contemplaron cuatro líneas de actuación encaminadas a impulsar el trabajo autónomo.

- La promoción del trabajo autónomo y el autoempleo a través de la cultura emprendedora para favorecer la creación de más y mejores proyectos viables que generen empleo.
- La creación de redes de cooperación que permitan ampliar la dimensión de las empresas promovidas por autónomos, favoreciendo su competitividad y consolidación.
- El desarrollo de sistemas permanentes de formación para los autónomos que refuerce sus habilidades en la gestión empresarial.
- El apoyo a la consolidación y mantenimiento de los negocios.

Con este Pacto se pretendía también mejorar la eficiencia de la Administración Pública para simplificar y reducir las cargas administrativas y facilitar la creación de negocios.

2.8. El Plan de Actuación del Trabajo Autónomo de Andalucía Horizonte 2020 (PATA)

Este Plan es el instrumento de planificación del Gobierno andaluz para afrontar de forma específica los múltiples retos que se plantean a la Comunidad Autónoma en el ámbito del trabajo autónomo.

El antecedente directo que dio pie al presente Plan de Actuación para el Trabajo Autónomo de Andalucía-Horizonte 2020 (PATA) ha sido el Pacto para la Promoción del Trabajo Autónomo en Andalucía, firmado el 18 de junio de 2013, al que ya hemos hecho mención anteriormente, y que partió del reconocimiento de la importancia del trabajo autónomo y del imprescindible concurso de voluntades, fruto del diálogo social. Estableció las principales líneas estratégicas de futuro de los trabajadores autónomos de la Comunidad y configuró las bases de la promoción del autoempleo en el horizonte 2020.

El Plan inició su proceso de formulación con el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 2 de diciembre de 2014, en el que se definió el Plan como principal instrumento de diseño, planificación, coordinación, cooperación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que se desarrollan en el ámbito del trabajo autónomo, con la finalidad de lograr la máxima eficacia y eficiencia y el mayor grado de complementariedad y sinergia de las mismas, y como un instrumento «que coordina e integra en un marco único las estrategias, medidas y actuaciones de promoción y apoyo a los trabajadores autónomos, de forma que este colectivo dispusiera de un referente que atendiese al conjunto de sus necesidades, velando en cada momento por la consecución de la mayor eficiencia en el empleo de los recursos disponibles en la implementación del Plan».

Asimismo, se fijó que los objetivos del Plan debían estar enfocados al fomento del emprendimiento autónomo, a la creación de empleo y al impulso a la competitividad.

Este Plan tenía tres objetivos básicos:

- fomento de las empresas de trabajo autónomo (apoyo a la creación y consolidación de empresas de trabajo autónomo, mejora de la competitividad, acceso a la

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo autónomo...

financiación, mejora de la regulación y simplificación administrativa),

- mejora sociolaboral del trabajo autónomo (aseguramiento legal, desarrollo laboral y personal y educación y cualificación), y
- promoción del trabajo autónomo (impulso y acompañamiento).

La Agenda por el Empleo (Plan Económico de Andalucía 2014-2020) es el marco de referencia estratégico del PATA, función que queda reflejada claramente en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 2 de diciembre de 2014, por el que se acordó la formulación del PATA:

“Este Plan se incardina en la Agenda por el Empleo (Plan Económico de Andalucía 2014-2020) que configura el marco de referencia estratégico de las políticas y planificaciones del Gobierno andaluz en el horizonte del año 2020 y, a su vez, constituye un requisito de la Unión Europea para el acceso de Andalucía a las ayudas financieras de los Fondos Europeos, instrumentadas a través de la política europea de cohesión en el período 2014-2020. Por ello, los contenidos del Plan han de ser coherentes con las estrategias fijadas por dicha Agenda, especialmente aquéllas que se refieren al fomento del trabajo autónomo”.

El eje 3 «Renacimiento Industrial de Andalucía» de la Agenda por el Empleo Andalucía, establece 4 líneas de actuación referidas al trabajo autónomo:

- Desarrollo del PATA.
- Creación de empresas de trabajo autónomo.
- Consolidación y desarrollo de empresas de trabajo autónomo.
- Promoción del trabajo autónomo.

Para cada una de estas líneas de actuación establece medidas concretas:

a) En la Línea de Actuación «*Creación de empresas de trabajo autónomo*» prevé las siguientes medidas:

- Servicio integral para emprendedores autónomos dirigido al diseño de itinerarios personalizados que permitan la implantación de iniciativas de empleo autónomo, incluyendo el apoyo a los proyectos de segunda oportunidad.
- Fortalecimiento y promoción del intercambio de conocimientos y experiencias entre emprendedores autónomos y personas trabajadoras autónomas ya consolidadas mediante mecanismos diseñados para ello.

- Mejora del acceso a la financiación para la puesta en marcha de iniciativas empresariales de trabajo autónomo.
- Puesta en marcha de iniciativas de trabajo autónomo, especialmente entre grupos específicos de población: mujeres, jóvenes, personas desempleadas de larga duración, población rural, personas en riesgo de exclusión social, así como en sectores tractores, emergentes y de futuro.
- Desarrollo de iniciativas de trabajo autónomo en el medio rural, prestando especial atención a la figura del emprendedor rural.

b) Las medidas que se encuentran integradas en la Línea de Actuación «*Consolidación y desarrollo de empresas de trabajo autónomo*» son:

- Mejora del acceso a la financiación para la consolidación de iniciativas empresariales de trabajo autónomo.
- Incentivo al crecimiento de las iniciativas de trabajo autónomo mediante la promoción de las contrataciones por cuenta ajena promoviendo un empleo de calidad.
- Consolidación y desarrollo de empresas de trabajo autónomo en sectores emergentes e innovadores y tractores de actividades auxiliares y complementarias.
- Impulso de procesos de transmisión y continuidad de actividades empresariales y profesionales consolidadas, favoreciendo el relevo generacional.
- Medidas para la «conciliación de la vida personal, familiar y profesional en el trabajo autónomo».
- Desarrollo de proyectos para la implantación de acciones de innovación, uso de las TIC y creatividad que mejoren la competitividad de las iniciativas. Atender de manera específica los sectores de autónomos en los que se detecte una brecha digital y aquellos en los que la economía digital tenga un alto potencial.
- Aplicación de programas de aprendizaje continuo y reciclaje profesional de los trabajadores autónomos que potencien el crecimiento, mejoren la productividad, así como la competitividad de sus iniciativas empresariales de forma adaptada a las necesidades de estos trabajadores autónomos (horarios, duración diaria ...).
- Fortalecimiento del tejido empresarial andaluz del trabajo autónomo, a través de la cooperación, colaboración o unión de sus estructuras comerciales, productivas o de

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo autónomo...

gestión.

c) La Línea de Actuación «*Promoción del trabajo autónomo*» de la Agenda por el Empleo incluye como medidas:

- Impulso de las medidas contempladas en el Pacto Andaluz por el Trabajo Autónomo.
- Impulso de proyectos que promuevan el conocimiento del trabajo autónomo y pongan en valor su importancia en el crecimiento, generación y desarrollo de empleo en Andalucía.
- Impulso del asociacionismo en el marco del trabajo autónomo como cauce para la interlocución y defensa de sus intereses profesionales y el diálogo social.
- Adaptación de forma específica de las acciones en materia de fomento del emprendimiento y la cultura emprendedora al papel del autónomo.
- Creación de redes de colaboración entre iniciativas empresariales de trabajo autónomo que permitan reforzar su posicionamiento en el tejido productivo.
- Establecimiento de un espacio virtual de referencia, que integre toda la información, trámites y servicios sobre la actividad del trabajo autónomo.
- Simplificación y reducción de cargas administrativas y agilización de procedimientos administrativos.
- Realización de estudios de prospección del tejido productivo, que permitan la identificación de las demandas económicas y profesionales de la sociedad y de nuevas oportunidades de negocio.
- Creación de un banco de experiencias innovadoras implantadas por iniciativas empresariales de trabajo autónomo.
- Lucha contra la competencia desleal y la economía sumergida en el trabajo autónomo.
- Implantación del sistema arbitral de consumo.
- Observatorio permanente del trabajo autónomo que permita profundizar en el conocimiento de la actividad económica y profesional desarrollada por los trabajadores autónomos.

El PATA está en consonancia con los planteamientos estratégicos de la Unión Europea y, sobre todo, podrá contar durante el período 2014-2020 con el apoyo financiero

de los Fondos Europeos. En este sentido, está en la línea de la Estrategia Europa 2020, adoptada por el Consejo Europeo de junio de 2010, que propone como prioridad la consecución de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

El apoyo financiero de la UE al PATA se instrumenta a través de los recursos procedentes del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y se rige por el Reglamento (UE) N° 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013. Este Reglamento regula las disposiciones comunes para estos Fondos y estableció los once objetivos temáticos identificados como áreas de inversión para los Fondos Estructurales.

Los instrumentos a través de los cuales se canaliza la cofinanciación comunitaria de las medidas del PATA son, por un lado, el Programa Operativo FSE Andalucía 2014-2020 y, por otro, el Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020, anclados ambos en el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, que se aprobó por la Comisión Europea el 30 de octubre de 2014⁹⁶.

Se trata de un plan amplio y estructurado que refleja la especial importancia que se atribuye al trabajo autónomo en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como se ha podido ver, no se limita a incluir las medidas estatales de promoción del trabajo autónomo, sino que las complementa, especialmente con las medidas de impulso y acompañamiento del trabajo autónomo, que se canalizan a través de las entidades colaboradoras (Organizaciones sindicales y empresariales que incluyen el apoyo al trabajo autónomo entre sus fines, y las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos inscritas en el Registro correspondiente de la Comunidad Autónoma).

También es destacable la aplicación de un enfoque integrado en materia de trabajo autónomo en el Plan de Actuación, lo que unido a las sinergias derivadas de las aportaciones procedentes del diálogo y concertación social con los agentes sociales implicados en la búsqueda de soluciones, proporciona ventajas de cara tanto a la implementación como a la generación de medidas novedosas e interesantes.

96 Vid. PATA MODIFICADO, en

<http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/18.02.15.Febrero%202015%20PATA.MODIFICADO%2006.pdf> Página web visitada el 17/06/2016.

2.9. Valoración

El trabajo autónomo se integra dentro de las políticas de pleno empleo, por considerarlo una alternativa válida para ejercer el derecho al trabajo. Consecuentemente, la Comunidad Autónoma de Andalucía no se ha limitado a trasladar las subvenciones procedentes del Estado y de los Fondos Europeos, sino que se han adoptado iniciativas propias, articulando medidas para el desarrollo y consolidación de los proyectos de autoempleo.

En la C. A. de Andalucía se pueden destacar tres peculiaridades que merecen ser destacadas porque ponen de manifiesto la peculiar atención que en esta Comunidad se aplica al trabajo autónomo, y porque constituyen iniciativas innovadoras que pueden constituir aportaciones relevantes para otras administraciones. La primera de ellas es la aplicación del sistema de gobierno basado en los Acuerdos de Concertación Social, que permite incorporar la aportación de los agentes sociales, generando sinergias y enriqueciendo la calidad de las medidas que se adoptan.

La segunda peculiaridad de esta C. Autónoma se refiere a la promulgación de la Ley 15/2011, de promoción del trabajo autónomo, elaborada a partir del VII Acuerdo Andaluz de Concertación Social, y convirtió a la C. A. de Andalucía en la Comunidad pionera de la regulación de esta materia por una ley autonómica.

Esta Ley, que estaba en consonancia con la legislación estatal (LETA) supuso, fundamentalmente, la creación de un marco legal único, con la finalidad de aportar coordinación y coherencia a los esfuerzos públicos en favor del trabajo autónomo, integrando las líneas de acción iniciadas en años anteriores, entre ellas las destinadas al fomento del autoempleo, a la creación y consolidación del empresariado autónomo, así como al apoyo al asociacionismo de los trabajadores autónomos.

Un aspecto importante de esta Ley es que determinó la elaboración y aprobación del Plan de Actuación para el Trabajo Autónomo (PATA), como instrumento de diseño, planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a desarrollar en el ámbito del trabajo autónomo, a fin de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos marcados por dicha Ley.

Junto a la elaboración del PATA y el Distintivo Andaluz al Trabajo Autónomo de Excelencia como un reconocimiento a los méritos en el desarrollo de la actividad profesional por cuenta propia, que son dos aportaciones importantes y complementarias a la LETA, cabe destacar otras aportaciones de esta Ley, como el establecimiento de un conjunto integral de políticas activas de apoyo y fomento del trabajo autónomo, el señalamiento de medidas para fomentar la prevención de riesgos laborales entre los autónomos, el establecimiento del concepto de asociaciones profesionales del trabajo autónomo de Andalucía, la habilitación del Registro de Acuerdos de Interés Profesional de Andalucía, en el seno del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, la creación del Consejo Andaluz del Trabajo Autónomo, como órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno andaluz en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo, y el establecimiento del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos en Andalucía del Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente, como sistema propio basado en los principios de gratuidad, celeridad, agilidad, igualdad, audiencia de las partes, contradicción e imparcialidad.

Finalmente, una tercera peculiaridad que merece especial atención se refiere a la adaptación que se hace del Programa Estatal de Subvenciones para el Establecimiento como Trabajador Autónomo, que como veremos más adelante al analizar esta medida, contiene un complejo sistema de baremación de solicitudes que permite integrar la priorización de aspectos como la pertenencia a determinados colectivos desfavorecidos, la residencia en determinados territorios, el tipo de actividad a realizar, y la cualificación del solicitante.

La diferente orientación político-jurídica de la Comunidad Andaluza con respecto a la Estatal se refleja en estas peculiaridades, de tal forma que no se limita a ejecutar de forma mimética las medidas estatales, sino que añade aportaciones innovadoras que contribuyen a enriquecer el panorama de medidas dirigidas a la promoción del trabajo autónomo, que en esta Comunidad Autónoma adquiere un papel muy relevante como factor contribuyente a la solución del problema del desempleo.

3. MARCO JURÍDICO DEL FOMENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

En la Comunidad Autónoma de Cataluña no se dispone de una legislación específica en materia de fomento del autoempleo y emprendimiento, en sentido similar a lo que ocurre en Andalucía, aunque sí cabe destacar la existencia del propósito de desarrollar una Ley para la mejora efectiva de la actividad emprendedora y el fomento del autoempleo, condicionado a la asunción de plenas competencias en el ámbito de la regulación de la actividad económica (párrafo 23 del preámbulo de la Ley 13/2015 de ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña). En lugar de establecer, como en otros casos, las bases reguladoras de las diferentes medidas y sucesivamente ir publicando las convocatorias, en el caso de Cataluña, se incluyen las bases reguladoras específicas de cada convocatoria.

El marco jurídico de la promoción del trabajo autónomo en la C.A. de Cataluña, está conformado por los siguientes elementos:

3.1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Cataluña

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, constituye el referente legal de máximo rango del compromiso continuo de la Generalidad con el trabajo autónomo.

La Comunidad Autónoma de Cataluña tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de promoción de la actividad económica(art. 152.1), y al corresponderle la actividad de fomento en aquellas materias de su competencia exclusiva (art. 114.1), puede otorgar subvenciones con cargo a fondos propios.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma de Cataluña también tiene atribuida, en el marco de la legislación del Estado, competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen las políticas activas de empleo y de fomento del empleo (art. 170,1,b). En este caso, de acuerdo con el art. 114, le corresponde la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo su

tramitación y concesión.

3.2. EL R.D. 1576/1991, de 18 de octubre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña, en materia de programa de apoyo a la creación de empleo

En este RD se aprueba la transferencia a la Generalidad de Cataluña de las funciones y servicios especificados en su anexo, que en lo referente al trabajo autónomo se especifican en el apartado B.1.a), y consisten en la gestión, incluyendo las funciones de registro de ayudas y subvenciones, respecto al apoyo al empleo en cooperativas, promoción del empleo autónomo, integración laboral del minusválido y apoyo a la jubilación de trabajadores en empresas en crisis no sujetas a planes de reconversión.

3.3. La ley 13/2015 de 19 de julio, de ordenación del sistema de empleo y del servicio público de empleo de Cataluña

Esta Ley, que derogó a la Ley 17/2002, de ordenación del sistema de empleo y de creación del Servicio de Empleo de Cataluña, en su art. 16.1 define los servicios ocupacionales como el «*conjunto de servicios y programas públicos que integran las políticas de empleo de Cataluña*», y cubren, entre otros, el fomento del emprendimiento y el autoempleo (16.1.g), definiéndolo como los servicios y programas dirigidos a fomentar las iniciativas empresariales mediante la economía social, el trabajo autónomo u otras fórmulas jurídicas (art. 16.1.10).

Por otro lado, establece como una de las finalidades del Servicio Público de Empleo de Cataluña, «*Mantener y fomentar el empleo estable y de calidad y el autoempleo*» (art. 23.3.a), consistiendo una de sus funciones en «*fomentar el emprendimiento y autoempleo en coordinación con los organismos y unidades competentes en materia de promoción económica, economía social y creación de empresas*» (art. 24.h).

De acuerdo con la Ley 13/2015, el Servicio de Ocupación de Cataluña (SOC), es un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al Departamento de Trabajo,

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo autónomo...

Asuntos Sociales y Familias de la Generalidad de Cataluña. Enmarca su actuación en la Estrategia Europea sobre el Trabajo y en los planes nacionales sobre trabajo del Estado, y tiene como funciones principales:

- Ofrecer y prestar servicios a todas las personas que busquen empleo, independientemente de que su situación laboral sea en activo o en paro y a las empresas.
- Ofrecer un marco de igualdad de oportunidades laborales para todos.
- Fomentar el espíritu emprendedor y dar apoyo a la pequeña y mediana empresa.
- Conseguir que el diálogo y el compromiso entre los actores públicos y privados sean el motor de las políticas de empleo.
- Alcanzar un nivel de ocupación alto, mediante una acción activa junto a la promoción y la creación de trabajo.

El Servicio de Empleo de Cataluña es el organismo que se ocupa de la gestión e integración del conjunto de actuaciones y servicios ocupacionales para mantener y fomentar la ocupación estable y de calidad y la auto-ocupación.

Sus objetivos son:

- prevenir y reducir la desocupación,
- ofrecer protección a las personas desocupadas fomentando y garantizando la formación profesional ocupacional y continua,
- ejercer la intermediación en el mercado laboral y, también,
- garantizar la orientación profesional y la readaptación profesional permanentemente para conseguir la mejora de la ocupación.

3.4. El Decreto 18/2010, de 23 de febrero, de aplicación en Cataluña del Estatuto del Trabajo Autónomo

Dado que la Comunidad Autónoma tiene las competencias ejecutivas de la legislación laboral, se hace necesario regular los aspectos requeridos para ejecutar, dentro

de su ámbito territorial, lo dispuesto en la LETA, que según el art. 2 del Decreto son las siguientes materias:

- a) El Registro de asociaciones profesionales del trabajo autónomo en Cataluña.
- b) El depósito y la publicidad de los acuerdos de interés profesionales.
- c) El Consejo del Trabajo Autónomo de Cataluña.
- d) Las condiciones y el procedimiento para la determinación de la representatividad de las asociaciones profesionales del trabajo autónomo.
- e) La conciliación previa a la tramitación de acciones judiciales en relación con el régimen profesional de las personas trabajadoras autónomas económicamente dependientes.

En el artículo 10 se crea el Consejo del trabajo autónomo de Cataluña, como órgano de consulta en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo, adscribiéndolo al departamento competente en materia de trabajo autónomo.

3.5. Participación social

En el ámbito del diálogo y la concertación social en el ámbito de la C.A. de Cataluña, cabe mencionar el Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, los Acuerdos Interprofesionales de Cataluña y el Consejo del trabajo autónomo de Cataluña.

a) El Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña (CTESC), es un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines como órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno en materias socioeconómicas, laborales y ocupacionales. Fue creado por la Ley 3/1997, de 16 de mayo, y constituido en marzo de 2002. La Ley 7/2005, de 8 de junio, derogó la antigua Ley y estableció una nueva regulación, desarrollada reglamentariamente por el Decreto 43/2007, de 20 de febrero.

Está compuesto por un presidente, el grupo primero, formado por doce miembros en representación de las organizaciones sindicales más representativas (UGT y CCOO), el grupo segundo, formado por doce miembros de las organizaciones empresariales más representativas (Fomento y Pimec), el grupo tercero, formado por doce miembros, seis en

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo ajutónomo...

representación del sector agrario, el sector marítimo pesquero, y el de la economía social y seis más que deben ser personas de reconocido prestigio pertenecientes a entidades y asociaciones con incidencia en las materias que son competencia del Consejo.

El CTEESC es un foro permanente de asesoramiento, análisis y debate entre la Administración y la sociedad en general. El CTEESC recoge las propuestas de los agentes sociales que están representados, a la vez que analiza la adecuación de las políticas gubernamentales a las necesidades de la sociedad.

Entre las finalidades del consejo están la de contribuir a la adecuación de las políticas gubernamentales a las necesidades de la sociedad, asesorar al gobierno de la Generalitat en materias socioeconómicas, laborales y ocupacionales y favorecer el consenso en materia socioeconómica.

b) Por otro lado, los agentes sociales, sin la participación del Gobierno, vienen celebrando Acuerdos que impulsan la concertación social y la negociación colectiva.

Los diferentes Acuerdos Interprofesionales de Cataluña han contribuido a desarrollar y consolidar el Marco Catalán de Relaciones Laborales. En concreto, el Acuerdo Interprofesional de Cataluña 2005-2007 fue fundamental para la modernización de la negociación colectiva en Cataluña, por la extensión de las mejores prácticas de flexibilidad negociada y la renovación de los contenidos de los convenios colectivos.

El 4º Acuerdo Interprofesional de Cataluña 2015-2017, firmado por Fepime, Foment, PIMEC, CCOO y UGT, establece orientaciones, recomendaciones, criterios, y desarrolla materias como la estructura de la negociación colectiva en Cataluña, el Tribunal Laboral de Cataluña o el Observatorio de la coyuntura económica de la negociación colectiva. La voluntad de todas las entidades, con este acuerdo, es impulsar la concertación social y la negociación colectiva como "mecanismos más idóneos para alcanzar un sistema de relaciones laborales flexible, equilibrado, permeable a las adaptaciones necesarias en los sectores y las empresas, y la calidad en el empleo ". En cuanto a las políticas de formación y empleo, no incluyen mención alguna al fomento del autoempleo o trabajo autónomo,

c) Por otro lado, el Decreto 18/2010, ya mencionado en otro epígrafe de este capítulo, regula los aspectos requeridos para ejecutar en el ámbito territorial autonómico

de Cataluña lo dispuesto en la LETA. En su artículo 10, crea el Consejo del trabajo autónomo de Cataluña, como órgano de consulta en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo, adscribiéndolo al departamento competente en materia de trabajo autónomo.

Se le atribuyen las funciones de emitir su parecer con carácter facultativo sobre los anteproyectos de leyes o proyectos de decretos que incidan sobre el trabajo autónomo, elaborar propuestas y/o informes, incorporando la perspectiva de género y de las mujeres, en relación con las líneas de actuación en materia de trabajo autónomo, y participar en el Consejo del Trabajo Autónomo Estatal.

Sus componentes son: presidencia, vicepresidencia, y un máximo de dieciséis miembros, de los que cuatro representan a la Administración de la Generalidad, cuatro a las organizaciones sindicales más representativas, cuatro a las organizaciones empresariales más representativas, y un miembro de cada una de las asociaciones, federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones profesionales representativas de trabajadores autónomos registradas en Cataluña, no pudiendo ser más de cuatro los miembros en este grupo.

3.6. Conclusiones y valoración

En esta C. Autónoma se puede vislumbrar, como peculiaridad, una apuesta clara por las actividades emprendedoras y empresariales con mayor potencial generador de empleo, así como hacia el autoempleo colectivo, prestando escasa atención al trabajo autónomo, para el que apenas se dirigen subvenciones. Probablemente esto sea debido a la necesidad buscar la máxima eficiencia de los recursos públicos ante las medidas de austeridad requeridas por la situación de crisis económica, y a la conveniencia de dirigir los esfuerzos a impulsar actividades industriales y con mayor potencial.

De hecho, a partir de 2012 no se han convocado las ayudas procedentes del Programa Estatal para el Establecimiento como Trabajador Autónomo, sustituyendo este programa por otros programas propios diseñados para aplicar los fondos estatales.

No obstante, la carencia de subvenciones para el trabajo autónomo no es absoluta,

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo autónomo...

ya que como veremos más adelante, se subvenciona el importe correspondiente a la cotización al RETA o régimen que corresponda por un máximo de 24 meses, en proyectos de autoempleo de personas destinatarias de Renta Mínima de Inserción (Orden EMO/238/2015), así como subvenciones para favorecer la incorporación al mercado de trabajo de jóvenes acogidos al programa de Garantía Juvenil, mediante medidas de fomento del trabajo autónomo y de la economía social y cooperativa (Orden EMO/298/2015). La cuantía máxima de esta subvención es de 9 080,40 euros por la permanencia durante 12 meses ininterrumpidos de alta en el RETA, en el régimen especial que corresponda o en la mutualidad del colegio profesional correspondiente.

Se da la peculiaridad de que en las otras dos Comunidades Autónomas no se incluye la opción del trabajo autónomo como salida subvencionada para los jóvenes acogidos al programa de Garantía Juvenil, probablemente debido a que en aquellos casos consideran que les resulta suficiente con el programa estatal de establecimiento como autónomo, y que el esfuerzo invertido para facilitar la ocupación de este colectivo tiene más posibilidades de resultar eficiente en el ámbito del empleo asalariado, ya que permite a estos beneficiarios adquirir experiencia laboral tutelada que les posibilite posteriormente insertarse laboralmente, bien como asalariados o como autónomos.

Por otro lado, aunque apenas se tenga en cuenta el trabajo autónomo a efectos de subvenciones, no ocurre lo mismo en el ámbito financiero, ya que se contemplan ayudas en forma de garantías para la financiación de proyectos de emprendedores, autónomos, micro, pequeñas y medianas empresas, consistentes en que el Instituto Catalán de Finanzas (ICF), asume el riesgo del 70% del capital pendiente, en el caso de morosidad (Orden EMO/229/2015, de 13 de julio).

Podemos concluir que en lo relativo a la promoción del trabajo autónomo, la C. A. de Cataluña, a pesar de ser la Comunidad Autónoma que cuenta con más afiliados al RETA, apenas se realiza esfuerzo en la promoción de esta modalidad de ocupación, dirigiendo su atención hacia actividades empresariales con mayor proyección de cara a la generación de riqueza y empleo.

En relación con la política estatal de promoción del trabajo autónomo, no se puede decir que la mimetice, tampoco que la complemente ni la suplemente. Simplemente se

ejecutan algunas medidas estatales, y en general, se recurre a programas y servicios propios.

4. MARCO JURÍDICO DEL FOMENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

4.1. El Estatuto de Autonomía de La Comunidad de Madrid (L.O. 3/1983)

La Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, constituye el referente legal de máximo rango del fomento del autoempleo específico de la Comunidad (LO 3/83).

La Comunidad de Madrid tiene atribuidas las competencias exclusivas en materia de fomento del desarrollo económico dentro de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 26.1.17 LO 3/83), correspondiéndole, por tanto, la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, en el ejercicio de esta competencia.

En materia laboral, solo tiene competencia ejecutiva (art. 28.1.12 LO 3/83), ya que la competencia sobre legislación laboral corresponde al Estado (materia 7.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución), por lo que en el ejercicio de estas competencias corresponde a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado (art. 28.2 LO 3/83).

Por su parte, los servicios y funciones necesarios para desarrollar los programas de apoyo al empleo, incluida la gestión y registro de los distintos tipos de ayudas y subvenciones, entre las que se encuentra la promoción del empleo autónomo, fueron traspasados a la Comunidad de Madrid en el Real Decreto 933/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de Sociedades

Anónimas Laborales y programas de apoyo al empleo, apartado B.III (*Programas de apoyo a la creación de empleo*).

4.2. Decreto 59/1996, de 26 de abril, por el que se crea el consejo de madrid para el desarrollo, el empleo y la formación

El Consejo de Madrid para el desarrollo, el empleo y la formación, es el órgano colegiado que adscrito a la Consejería actúa como instrumento de diálogo y concertación social en materias económicas de empleo, de desarrollo y de formación.

El Consejo cuenta con la participación de la Comunidad de Madrid, CEIM-Confederación de Empresarios de Madrid CEOE, la Unión Regional de Madrid de UGT, y la Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO.

De acuerdo con el artículo 2, está compuesto por un Presidente y ocho miembros, nombrados por el Consejo de Gobierno:

- Cuatro a propuesta de la Administración de la Comunidad de Madrid.
- Uno a propuesta de UGT, Unión Regional de Madrid.
- Uno a propuesta de Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO.
- Dos a propuesta de la CEIM-Confederación Empresarial de Madrid-CEOE.

El Gobierno de la Comunidad de Madrid puede constituir un Consejo Asesor de carácter consultivo del Consejo de Madrid para el Desarrollo, el Empleo y la Formación, nombrando sus miembros entre representantes de Instituciones Públicas o Privadas, vinculadas a los intereses socioeconómicos de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 3, entre las funciones del Consejo de Madrid para el Desarrollo, el Empleo y la Formación figuran la de

“actuar como instrumento de diálogo y concertación social en materias económicas de empleo, de desarrollo y de formación”, y la de «Dictaminar la aprobación de los anteproyectos de Presupuestos de la Agencia de Madrid para la Formación, la Agencia de Madrid para el Empleo, la Agencia de Madrid para el Desarrollo y la Agencia Financiera de Madrid.»

4.3. Decreto 98/2011, de 7 de julio, de establecimiento de la estructura orgánica de la consejería de educación y empleo

El Servicio Regional de Empleo se creó en Ley 5/2001 de la Comunidad de Madrid, como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Economía y Empleo, integrándose con posterioridad en él la Agencia de empleo de Madrid y la Agencia para la Formación de Madrid.

El art. 1 del Decreto 98/2011 suprimió el Organismo Autónomo Servicio Regional de Empleo, integrando en la Comunidad de Madrid el conjunto de sus bienes, derechos y obligaciones resultantes de su extinción, y de acuerdo con su art. 4, la Dirección General de Empleo asumió las competencias del anterior Servicio Regional de Empleo en las materias de prestación de servicios para el empleo, creación de empleo estable e intermediación laboral, asumiendo también las competencias relativas a los Centros Especiales de Empleo.

4.4. Acuerdo de 8 de marzo de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Mesa del Autónomo y de la Economía Social de la Comunidad de Madrid

Mediante este Acuerdo, se institucionaliza en la Comunidad de Madrid, el mecanismo de participación de los interlocutores sociales, la sociedad civil organizada y la Administración autonómica para abordar y elaborar acciones de manera conjunta dirigidas a la elaboración de medidas tendentes a fortalecer el tejido empresarial a través de políticas de fomento y apoyo al trabajo autónomo y a la economía social.

La mesa del trabajo autónomo y la economía social se crea con el objetivo de ser el foro de interlocución y participación estable entre la Administración Pública madrileña y las principales asociaciones de autónomos y de la economía social madrileñas y los interlocutores sociales, siendo su principal objetivo el de convertirse en instrumento de

IV. Marco jurídico autonómico de las políticas de promoción del trabajo ajutónomo...

diálogo y trabajo que sirva de cauce a propuestas que fomenten y desarrollen el emprendimiento y la economía social en la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con el art. 2, la mesa del autónomo y la economía social tiene los siguientes fines:

- a) Convertirse en instrumento de participación, coordinación y colaboración entre la Administración de la Comunidad de Madrid, los interlocutores sociales y los agentes representativos de los trabajadores autónomos y de la economía social y servir de punto de encuentro en defensa de los intereses de estos sectores, como ejes esenciales en el desarrollo económico y social de la Comunidad de Madrid.
- b) Impulsar y promover iniciativas de fomento y apoyo al autoempleo individual y colectivo, al emprendimiento y a la economía social.
- c) Prestar apoyo y colaboración a la Consejería competente en materia de empleo y autoempleo en el diseño y promoción de políticas públicas y programas que impulsen el trabajo autónomo, la economía social y promuevan la cultura emprendedora.

La composición de la Mesa del Autónomo y de la Economía Social(art. 3), es:

- a) El titular de la Consejería competente en materia de empleo (Presidente).
- b) El titular de la Viceconsejería competente en materia de empleo, (Vicepresidente).
- c) Otros tres representantes de la Administración Pública madrileña, con rango de Director General.
- d) Un representante por cada una de las asociaciones profesionales intersectoriales más representativas de trabajadores autónomos dentro del ámbito de la Comunidad de Madrid, con un máximo de cinco.
- e) Un representante de cada una de las asociaciones intersectoriales más representativas de la economía social de la Comunidad de Madrid, con un máximo de cinco.
- f) Dos representantes de las organizaciones sindicales más representativas de la Comunidad de Madrid.
- g) Dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad de Madrid.

h) Igualmente, el titular de la Consejería competente en materia de empleo podrá invitar a participar, de forma temporal o permanente, a la organización representativa de las Entidades Locales y a aquellas entidades cuya presencia considere necesaria en razón de la materia, con un máximo de tres.

4.5. Conclusiones y valoración

La Comunidad de Madrid al igual que las Comunidades de Andalucía y Cataluña, tiene asumidas las competencias exclusivas en materia de fomento del desarrollo económico y de asistencia social, así como las competencias ejecutivas de la legislación laboral. En cuanto a las políticas de empleo, comparte competencias legislativas con el Estado, pudiendo legislar en aquellas medidas que no impliquen aspectos laborales.

La promoción del empleo autónomo, como parte integrante de los programas de apoyo al empleo, se traspasó del Estado a la C.A. de Madrid en el RD 933/1995.

En el ámbito de la Participación Social, como factor también relevante en la promoción del trabajo autónomo, en la Comunidad de Madrid, se creó el Consejo de Madrid para el desarrollo, el empleo y la formación en Decreto 59/1996, siendo el órgano colegiado que adscrito a la Consejería actúa como instrumento de diálogo y concertación social en materias económicas de empleo, de desarrollo y de formación.

Recientemente se ha producido un cierto interés por mejorar la participación en el diálogo con la Administración Pública de los sectores relacionados con el trabajo autónomo, y prueba de ello es la creación de la Mesa del autónomo y de la Economía Social de la Comunidad de Madrid, en Acuerdo de 8 de marzo de 2016, con el objetivo de ser el foro de interlocución y participación estable entre la Administración Pública de la C. A. de Madrid y las principales asociaciones de autónomos y de la economía social madrileñas y los interlocutores sociales, siendo su principal objetivo el de convertirse en instrumento de diálogo y trabajo que sirva de cauce a propuestas que fomenten y desarrollen el emprendimiento y la economía social en la Comunidad Autónoma.

CAPITULO V. MEDIDAS ESTATALES PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO

1. SUBVENCIONES: EL PROGRAMA DE ESTABLECIMIENTO COMO TRABAJADOR AUTÓNOMO

Este programa, regulado en la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) publicado en BOE» núm.136, de 7 de junio de 2007, financiado y diseñado a nivel estatal, establece los contenidos comunes aplicables a todo el territorio nacional. La competencia para la gestión de su aplicación corresponde a las Comunidades Autónomas o al Servicio Público de Empleo Estatal en sus correspondientes ámbitos de gestión, que pueden establecer los procedimientos y adecuarlo a sus peculiaridades organizativas.

El programa contempla cuatro tipos de subvenciones: subvención por establecimiento como trabajador autónomo o por cuenta propia, subvenciones financieras sobre préstamos, subvenciones para asistencia técnica, y subvenciones para formación. Las dos primeras (subvenciones por establecimiento como autónomo y las subvenciones financieras), se cuantifican atendiendo a la pertenencia a alguno de los colectivos con especiales dificultades para el acceso al mercado de trabajo (desempleados en general, jóvenes de 30 o menos años, mujeres, personas con discapacidad y mujeres víctimas de violencia de género). Su principal objetivo es facilitar el acceso a una ocupación de colectivos que presentan dificultades para ello, lo que permite afirmar que en este caso, no

se trata de favorecer ni de reaccionar ante el fenómeno de la huida del Derecho del Trabajo.

1.1. Componentes del programa

a) Subvención por el establecimiento como trabajador autónomo o por cuenta propia: la cuantía de esta subvención, hasta un máximo de 10 000 euros, se determina por los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas, o por el Servicio Público de Empleo Estatal en los casos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, graduándose en función de la dificultad para el acceso al mercado de trabajo del solicitante, por su pertenencia a alguno de los siguientes colectivos:

- Desempleados en general.
- Jóvenes desempleados de 30 o menos años.
- Mujeres desempleadas.
- Desempleados con discapacidad.
- Mujeres desempleadas con discapacidad.

Los Servicios Públicos de Empleo pueden considerar, además de los anteriores, otros colectivos con dificultades de inserción laboral.

En el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género, las subvenciones correspondientes se incrementan en un 10%.

A la vista de los colectivos destinatarios de esta medida, podemos observar un cierto mimetismo en la subjetivación con respecto a las políticas activas de empleo referidas al trabajo por cuenta ajena.

b) Subvención financiera: El objeto de esta subvención es reducir los intereses de los préstamos destinados a financiar las inversiones para la creación y puesta en marcha de la empresa.

Esta subvención equivale a la reducción de hasta 4 puntos del interés fijado por la entidad de crédito pública o privada que conceda el préstamo, y se paga de una sola vez, en cuantía calculada como si la subvención se devengase cada año de la duración del

mismo, incluido el posible periodo de carencia. La cuantía de la subvención, hasta un máximo de 10 000 euros, se determina por el Servicio Público de Empleo competente, graduándose en función de la dificultad para el acceso al mercado de trabajo del solicitante, de acuerdo con su inclusión en alguno de los colectivos con especial dificultad de acceso al mercado de trabajo mencionados anteriormente.

En el caso de microcréditos concedidos por el Instituto de Crédito Oficial o por otras entidades de crédito, la subvención puede llegar a ser el coste total de los gastos financieros, con los límites señalados en el párrafo anterior (10 000 €).

c) Subvención para asistencia técnica: El objeto de esta subvención es la financiación parcial de la contratación, durante la puesta en marcha de la empresa, de los servicios externos necesarios para mejorar el desarrollo de la actividad empresarial, así como para la realización de estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis u otros de naturaleza análoga.

La cuantía de esta subvención asciende hasta el 75 por ciento del coste de los servicios prestados con un tope de 2 000 euros.

d) Subvención para formación: el objeto de esta subvención es la financiación parcial de cursos relacionados con la dirección y gestión empresarial y nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de cubrir las necesidades de formación del trabajador autónomo, durante la puesta en marcha de la empresa.

La cuantía de esta subvención cubre hasta el 75 por ciento del coste de los cursos recibidos con un importe máximo de 3 000 euros.

Esta formación y los servicios de asistencia técnica deben ser prestados:

- Por las asociaciones de trabajadores autónomos con carácter intersectorial y con suficiente implantación en el ámbito territorial correspondiente.
- Por «otras personas jurídicas o personas físicas especializadas» que reúnan garantías de solvencia profesional.

Con esta prescripción relativa a la prestación de los servicios de formación y

asistencia técnica, se da acceso a que las asociaciones de trabajadores autónomos puedan obtener una fuente de financiación entrando en competencia con la otra opción representada por otras entidades especializadas, para las que se exige que reúnan garantías de solvencia profesional, sin entrar a especificar para ninguna de las dos opciones en qué consisten esas garantías.

Se puede decir que hay un cierto interés en facilitar el acceso a las asociaciones de trabajadores autónomos, pues no haría falta hacer mención específica, ya que si cumplen el requisito de reunir las suficientes garantías de solvencia profesional, podrían acceder como elementos de la segunda opción.

En este caso, a nivel estatal, el grado de apoyo a las asociaciones de trabajadores autónomos se queda en un nivel moderado, pero como veremos más adelante, en el caso de Andalucía, este apoyo alcanza un elevado nivel, ya que les atribuye la exclusiva en la prestación de estos servicios, eliminando la posibilidad de que cualquier otra entidad pueda prestar estos servicios.

1.2. Características del programa

El programa de promoción del establecimiento como trabajador autónomo se reguló por primera vez en 1986, con la Orden de 21 de febrero de 1986 por la que se establecen diversos Programas de apoyo a la creación de empleo. Posteriormente, la Orden TAS 1622/2007, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo, reformuló sus contenidos, y debido a los traspasos de gestión de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas, delimitó los contenidos comunes del programa aplicables a todo el territorio nacional, en base a la competencia del Estado en materia de legislación laboral, posibilitando que a la hora de la ejecución, tanto las Comunidades Autónomas como el Servicio Público de Empleo Estatal en sus respectivos ámbitos de gestión, regulen los aspectos procedimentales y lo adecuen a sus peculiaridades organizativas.

Posteriormente, la Orden TAS 1622/2007 fue parcialmente modificada por el RDL 8/2014, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y eficiencia, que

derogó su Capítulo II (Características de las subvenciones y procedimiento de concesión en el ámbito de gestión del Servicio Público de Empleo Estatal), debido a que la regulación de estos aspectos se realiza por los órganos competentes en materia de empleo de las Comunidades Autónomas.

En este caso, se ha recurrido a la Orden Ministerial como instrumento normativo, lo que tiene su lógica basada en la coyunturalidad y no estabilización normativa, y en la dependencia de los presupuestos anuales.

Se trata de un programa destinado a hacer más atractiva la opción del trabajo por cuenta propia entre los demandantes de empleo, poniéndose especial énfasis en paliar las dificultades de incorporación al empleo de determinados trabajadores (mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, y víctimas de violencia de género), de tal manera que se destinan más recursos para financiar los proyectos de autoempleo promovidos por demandantes de empleo que se encuentren en dichas circunstancias. Con este programa se garantiza una financiación mínima de los proyectos en sus primeras fases de implantación.

En cuanto a los beneficiarios, pueden solicitar las subvenciones previstas en este programa las personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo, en los Servicios Públicos de Empleo, cuando se establezcan como trabajadores autónomos o por cuenta propia. Además de establecerse como trabajadores autónomos, deben estar inscritos como demandantes de empleo.

El programa establece que los beneficiarios de estas subvenciones asuman las obligaciones de carácter general establecidas en el art. 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.⁹⁷

⁹⁷ El Artículo 14 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones dice: «Obligaciones de los beneficiarios. 1. Son obligaciones del beneficiario: a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones. b) Justificar ante el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención. c) Someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores. d) Comunicar al órgano concedente o la entidad colaboradora la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas. Esta comunicación deberá efectuarse tan pronto como se conozca y, en todo caso, con anterioridad a la

Específicamente, la Orden Ministerial TAS 1622/2007 establece que están obligados a realizar la actividad que fundamente la concesión de la ayuda o subvención, y a mantener su actividad empresarial y su alta en Seguridad Social o equivalente durante al menos tres años. En caso de incumplimiento, salvo que se acrediten causas ajenas a la voluntad del beneficiario, y siempre que el cumplimiento se aproxime de forma significativa al cumplimiento total y se acredite por el beneficiario una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, procede el reintegro de las subvenciones percibidas, de forma proporcional al tiempo que reste para el cumplimiento de los tres años, de acuerdo con los criterios de graduación que establezcan las administraciones competentes, según lo dispuesto en el artículo 37.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

El procedimiento de concesión de las subvenciones en general, y de estas en particular, es el de concurrencia competitiva. No obstante, cabe la posibilidad de hacerlo de forma excepcional por el procedimiento de concesión directa, cuando se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública (artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones). De acuerdo con esto, en algunos casos, estas subvenciones se tramitan en régimen de concesión directa, de tal forma que se establecen convocatorias en las que se van concediendo las subvenciones, graduando su cuantía en función del colectivo a que pertenece el solicitante, hasta agotar el crédito asignado, momento a partir del cual se deniegan las solicitudes.

Los créditos con los que se financian esas subvenciones tienen el carácter de fondos

justificación de la aplicación dada a los fondos percibidos. e) Acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión que se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, en la forma que se determine reglamentariamente, y sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. f) Disponer de los libros contables, registros diligenciados y demás documentos debidamente auditados en los términos exigidos por la legislación mercantil y sectorial aplicable al beneficiario en cada caso, así como cuantos estados contables y registros específicos sean exigidos por las bases reguladoras de las subvenciones, con la finalidad de garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control. g) Conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control. h) Adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de esta Ley. i) Proceder al reintegro de los fondos percibidos en los supuestos contemplados en el artículo 37 de esta Ley.2. La rendición de cuentas de los perceptores de subvenciones, a que se refiere el artículo 34.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril (RCL 1988, 731), de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se instrumentará a través del cumplimiento de la obligación de justificación al órgano concedente o entidad colaboradora, en su caso, de la subvención, regulada en el párrafo b) del apartado 1 de este artículo.»

de empleo de ámbito estatal, pudiendo ser cofinanciados con fondos de la Unión Europea.

El importe de las subvenciones concedidas en ningún caso puede ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con subvenciones o ayudas de otras Administraciones Públicas, o de otros entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario.

Dado que la gestión de estas subvenciones corresponde a las Comunidades Autónomas, son ellas las que realizan las convocatorias a partir de la asignación presupuestaria por parte de la Administración Estatal, aunque hay algunas Comunidades, como el caso de Cataluña, que no convoca estas subvenciones, debido a que no incluye este programa entre sus programas de políticas de empleo⁹⁸.

1.3. Conclusiones generales sobre el programa de establecimiento como trabajador autónomo

El programa de establecimiento como trabajador autónomo, junto con el pago único de las prestaciones por desempleo o cese de actividad y la compatibilización de la percepción de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, constituye, a diferencia del resto de medidas que se contemplan en este trabajo, el conjunto de las medidas específicas de fomento del autoempleo individual dirigidas exclusivamente a personas desempleadas.

Como hemos adelantado, contiene cuatro líneas de subvención (establecimiento, financiera, asesoramiento técnico y formación), y es un programa de subvenciones común a todo el territorio nacional. El Estado lo financia y define sus contenidos comunes y los límites máximos de las asignaciones, dejando margen a las Comunidades Autónomas para que establezcan las normas procedimentales y lo ajusten a sus peculiaridades organizativas.

Al ser las Comunidades Autónomas quienes asignan los importes de las

98 En el apartado 1º del capítulo siguiente se hace referencia al Sistema Nacional de Empleo, que contiene una serie de programas comunes, existiendo la opción de que cada Comunidad Autónoma los adopte o desarrolle otros propios si así lo considera oportuno.

subvenciones por establecimiento como trabajador autónomo, aparecen diferencias entre ellas, ya que dentro de los límites impuestos por la legislación estatal, pueden variar las cuantías para llegar a más o menos beneficiarios en función de la intensidad de la ayuda establecida.

En el caso de la subvención por establecimiento como autónomo y de la subvención financiera, el tratamiento diferencial que se da a los colectivos prioritarios consiste en asignarles una cuantía diferencial en función de su dificultad para acceder al mercado de trabajo, no priorizando su acceso a la subvención, con lo que se asignan las subvenciones según el orden de entrada de las solicitudes que cumplen los requisitos. No obstante, cuando se utiliza el procedimiento de concurrencia competitiva, para valorar las solicitudes se puede incluir entre los criterios de valoración la pertenencia a algún colectivo prioritario determinado, estableciendo de esta forma una cierta reordenación derivada de la pertenencia a ese colectivo.

La obligación de mantener la actividad durante un periodo mínimo de 3 años funciona como medida preventiva de prácticas fraudulentas. Además, es una condición que, por un lado favorece una evaluación más cuidadosa del proyecto de autoempleo por parte del solicitante, y por otro, propicia una búsqueda más intensa de soluciones a las dificultades que, tras el inicio de la actividad, pueden aparecer y dar lugar a plantearse el cese de la actividad.

Por otro lado, estas subvenciones, por definición, se centran en la fase de implantación del negocio, lo cual es importante, ya que en esa fase suelen ser más acuciantes las necesidades financieras, pero no se debe olvidar que no basta con el impulso inicial. Si lo que se pretende es reducir las cifras de desempleados, además de hacer más atractiva la opción del autoempleo apoyando el inicio, es necesario procurar la consolidación de esos proyectos, así como el fortalecimiento y reinversión de los ya existentes, para evitar su caída.

Otro aspecto que requiere una reflexión deriva del hecho de que estas subvenciones tienen como finalidad hacer más atractiva la opción del autoempleo para los demandantes de empleo. A mi entender, el planteamiento de estas subvenciones es muy bueno: ayudan a atender los aspectos esenciales de la puesta en marcha de una actividad

autónoma, pero las limitaciones presupuestarias restan eficacia, ya que solo consigue acceder un reducido número de solicitantes, con lo que se alientan expectativas que se frustran a la hora de la realidad.

No obstante, esas expectativas se frustran antes de dar el paso, ya que es necesario contar con los recursos necesarios para iniciar y mantener la actividad: generalmente el procedimiento de solicitud impone que la actividad se haya iniciado antes de contar con la confirmación de la concesión de la subvención. Esto implica que la decisión debe ser muy bien meditada, y que no es nada prudente iniciar una actividad dependiendo de estas ayudas, ya que no se puede asegurar en absoluto que se vaya a conseguir.

Por lo tanto, estas ayudas suponen un impulso importante para quienes consiguen acceder a ellas, pero su efecto como incentivador de la opción del autoempleo se limita a quienes disponen de los recursos necesarios, aunque también puede tener un efecto nocivo para ellos. Puede que se les anime a dar un paso que no solo les lleve al fracaso en la consecución de sus objetivos, sino que además pierdan esos recursos tan esenciales en la situación de la que parten. El hecho de contar con recursos para iniciar una actividad solamente garantiza que se pueda iniciar, no que se vaya a mantener, pues además de los recursos físicos o materiales, el interesado debe disponer de las competencias específicas que requiere esta modalidad de trabajo. Por ello, antes de dar el paso, es importante ayudarles a evaluar adecuadamente el riesgo que asumen y adoptar las medidas necesarias para evitar en lo posible el fracaso, que podría llevar a una situación aún peor que la inicial. Esto, generalmente se proporciona a quienes acceden a los servicios de apoyo a las iniciativas de autoempleo, pero sería conveniente incidir tanto en la disponibilidad de información sobre la existencia de estos servicios y sobre las ventajas acudir a ellos, como en el establecimiento, mejora o consolidación, según el caso, de mecanismos de seguimiento del desarrollo de los negocios o actividades, y controles públicos de su viabilidad económica.

En lo que se refiere a las preguntas de investigación que tratamos de responder con este trabajo, se puede argumentar que el hecho de incidir solamente sobre la fase inicial de la actividad que se promociona, podría constituir una evidencia en favor, tanto de un hipotético refugio temporal como de un refugio permanente, ya que es compatible con

ambas posibilidades. Pero esta medida se introdujo por primera vez en 1986, y las modificaciones que ha experimentado a lo largo del tiempo han incidido sobre aspectos relacionados con su ejecución, y concretamente, durante el periodo de la crisis económica, no se ha practicado ninguna modificación en la dirección de intensificar su influencia sobre el atractivo de la opción del trabajo autónomo, lo que por otra parte, es ciertamente lógico, ya que en un contexto de fuertes recortes presupuestarios originados por la crisis, queda poco margen para aumentar subvenciones.

Se puede concluir que esta medida no aporta evidencia en favor de la búsqueda de un refugio temporal en el trabajo autónomo, motivado por la crisis. Sin embargo, constituye una evidencia que apoya la existencia de una tendencia favorable al trabajo autónomo, anterior al estallido de la crisis, que más que un refugio temporal, pretendería incentivar el acceso al trabajo autónomo como una alternativa estable al trabajo por cuenta ajena, constituyendo una medida específica de autoempleo individual, ya que solo pueden acogerse personas desempleadas. Por otro lado, no se hace mención en ningún punto de la medida a los casos de TRADE, por lo que implícitamente se favorece esta modalidad de trabajo, siempre que exista un previo paso por la situación de desempleo. De este modo, se puede estar favoreciendo, de forma encubierta la implantación de un nuevo paradigma en la relación laboral, como consecuencia de la tendencia deslaboralizadora generalizada en la estrategia empresarial.

La aparición en 1986, se produjo para poder acceder a los fondos que la Unión Europea asigna para tal fin, lo que permite enlazar con otra crisis de empleo más generalizada que se está experimentando desde las últimas décadas del siglo pasado, a nivel europeo, y que probablemente sea la causante del cambio de orientación hacia el trabajo autónomo operado a ese nivel.

Me refiero al problema endémico de los altos niveles de desempleo en Europa, originado por el exceso de mano de obra derivado de los avances tecnológicos y de los procesos de deslocalización de actividades intensivas en mano de obra. La pérdida masiva de puestos de trabajo hace necesario buscar soluciones que generen oportunidades de ocupación productiva para la población. En este contexto, se recurre al autoempleo como una posible fuente generadora de ocupación lucrativa, incluyendo en las políticas de

empleo las acciones dirigidas a promocionar tanto las formas de autoempleo colectivo a través de la economía social, como el individual a través del trabajo autónomo, en base a su potencial generador de ocupación tanto por cuenta propia como ajena.

2. INCENTIVOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las medidas de fomento del trabajo autónomo en el ámbito de las Seguridad Social inciden sobre dos aspectos: las prestaciones por desempleo o cese de actividad, y las cotizaciones. En el caso de las prestaciones, se facilita en determinados casos la posibilidad de disponer de forma anticipada del total o parte del importe pendiente de percibir por la persona desempleada, procedente tanto de trabajo asalariado como trabajo autónomo, o de compatibilizar la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, que es la finalidad de estas medidas. En el caso de las cotizaciones, la forma de intervenir consiste en permitir un ahorro en la cantidad que el autónomo debe cotizar a la Seguridad Social. Este ahorro se puede concretar de varias maneras: a través de reducciones, bonificaciones, exenciones o suspensiones.

La diferencia entre las reducciones y las bonificaciones estriba en su soporte financiero: las reducciones se aplican con cargo al presupuesto de recaudación de la Seguridad Social, es decir, se financian con las cuotas generales, y las bonificaciones se financian con el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal (cuotas de desempleo), o del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Presupuestos Generales del Estado).

Conviene precisar que, entre las medidas adoptadas en el ámbito de la Seguridad Social que inciden sobre el trabajo autónomo, no todas tienen esa finalidad específica. Es decir, hay medidas que se adoptan con el fin específico de fomentar el trabajo autónomo (minoraciones en cotización a nuevos autónomos, a nuevos autónomos con discapacidad o víctimas de violencia de género o terrorismo, a familiares colaboradores de autónomos, familiares del titular de la explotación agraria, o a pluriactivos, la compatibilización de la percepción de la prestación por desempleo con el alta en el RETA, o la capitalización de la

prestación por desempleo o por cese de actividad); sin embargo, en otros casos, se adoptan medidas que aunque apoyan al trabajo autónomo, tienen otras finalidades distintas a la promoción directa de su inicio, como puede ser la convergencia en protección y derechos con el trabajo asalariado (bonificaciones por conciliación de la vida familiar y profesional, bonificaciones por circunstancias relacionadas con el aumento del tamaño familiar, prestación por cese de actividad), la protección del autónomo en determinadas circunstancias (suspensión del deber de cotizar a víctimas de violencia de género), la compensación de determinadas circunstancias, como la edad o la residencia (exención para mayores de 65 años, bonificación para residentes en Ceuta o Melilla), o la lucha contra la economía sumergida (bonificaciones por pluriactividad). Estos casos constituyen una vía indirecta de promocionar el trabajo autónomo.

A continuación vamos a ver todas estas medidas, prestando una atención más especial a las que se dirigen específicamente a promocionar el trabajo autónomo.

2.1. Minoraciones en las cuotas de cotización al RETA

2.1.1. Reducciones y bonificaciones en cotización para nuevos autónomos

En esta medida se combinan reducciones y bonificaciones en cotización al RETA para los autónomos que causan alta inicial o no han estado en dicha situación durante los 5 años anteriores. Estas reducciones y bonificaciones se aplican de forma generalizada durante un periodo de 18 meses, añadiendo un periodo adicional de 12 meses, para jóvenes, de acuerdo con los siguientes porcentajes de disminución de la cuota:

1. Periodo general:

- Durante los 6 primeros meses: reducción a 50 euros (tarifa plana), o alternativamente, si el beneficiario opta por una base de cotización superior a la mínima, una reducción equivalente al 80% de la cuota correspondiente a la base mínima de cotización, a la que se aplica el tipo mínimo de cotización, incluida la incapacidad temporal.
- Durante los 6 meses siguientes: reducción equivalente al 50% de la

cuota.

- 3 meses siguientes: reducción equivalente al 30% de la cuota.
 - 3 meses siguientes: bonificación equivalente al 30% de la cuota.
2. Periodo adicional para jóvenes (menores de 30 años, o 35 años en el caso de mujeres): durante los 12 meses siguientes al periodo general, se establece una bonificación equivalente al 30% de la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a reducir el resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal. En este supuesto la duración máxima del periodo de reducciones y bonificaciones es de 30 meses.

Pueden acceder a esta medida las personas que se dan de alta en el RETA por primera vez o reinician tras cinco años sin haber estado de alta en este Régimen, incluidos los socios trabajadores de cooperativas de trabajo acogidos al RETA, y los socios de sociedades laborales.

La Ley 31/2015, al integrar esta medida en el título V de la LETA, ha corregido una situación ciertamente contradictoria que derivaba de la limitación establecida sobre los autónomos empleadores, que por el hecho de contratar algún trabajador por cuenta ajena, quedaban excluidos de estas reducciones y bonificaciones, lo cual constituía una medida contraproducente, ya que penalizaba la creación de empleo en unas circunstancias en las que precisamente se buscaba fomentar su creación.

Esta medida, que actualmente se contempla en el artículo 31 de la LETA, introducido por la Ley 31/2015, no es novedosa ni ha surgido durante la crisis, aunque hay que admitir que ha sido durante este periodo cuando ha recibido un impulso sustancial, y que dado el grado de alcance generalizado que se le ha otorgado en las últimas modificaciones, es la medida que más impacto ejerce sobre la generación de nuevas altas de autónomos.

Si analizamos esta medida desde una perspectiva evolutiva, con la intención de indagar sobre su relación con nuestra hipótesis de trabajo, constatamos que ha recibido múltiples modificaciones y retoques desde su aparición en 2003, introducida en la

disposición adicional 35 del RDL 1/1994, de 20 de junio, TRLGSS, por el art. 5 de la Ley 36/2003 de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica.

En esta primera versión de 2003, dirigida a jóvenes menores de 30 años y mujeres mayores de 45 años, se contemplaba para los nuevos autónomos pertenecientes a estos colectivos, la posibilidad de elegir su base de cotización en el margen comprendido entre el 75% de la base mínima y la base máxima, durante un periodo de 3 años. Consistía, pues, en una reducción de la cuota, leve y focalizada en jóvenes y mujeres adultas.

En una segunda fase, que entró en vigor a partir de enero de 2005, introducida por la disposición adicional 44.3 de la Ley 2/2004, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, se dirigía a jóvenes menores de 30 años o 35 en el caso de mujeres, y ya se introdujeron las bonificaciones. En este período, se establecieron 12 meses de reducción en un 25% y otros 12 meses de bonificación del mismo porcentaje.

La tercera fase se inicia con la modificación que introdujo la disposición adicional 13 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, consistente en la ampliación de los periodos de reducción y bonificación, y los porcentajes aplicables, de tal modo que los periodos pasaron de 12 a 15 meses, y los porcentajes de reducción y bonificación, del 25 al 30%.

Como vemos, estos cambios, que reflejan una cierta preocupación de los poderes públicos por la mejora de las condiciones del trabajo autónomo, sobre todo enfocados principalmente hacia el colectivo de jóvenes, y, con menos intensidad, al de mujeres, se produjeron antes del estallido de la crisis, manteniéndose estas condiciones hasta la aparición del RDL 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Este RDL, promulgado en una etapa avanzada de la crisis, volvió a modificar, en este caso, añadiendo a las bonificaciones y reducciones anteriores, que se dirigían a las altas realizadas después de la entrada en vigor de la LETA, una batería de reducciones y bonificaciones solo para nuevas altas o reinicios de autónomos menores de 30 años, incluidos los del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, consistente en una reducción del 80% durante 6 meses, 50% durante los siguientes 6 meses, 30% durante los 3 siguientes, y una bonificación del 30% de la cuota durante los 15 meses siguientes (total 30 meses). La crisis ha incidido al igual

que en fomentar el empleo asalariado, en la necesidad de reducir el porcentaje de paro juvenil, es decir, no es una apuesta específica del trabajo autónomo, sino una traslación de un problema general del mercado de trabajo.

Esta ampliación, en plena crisis, supuso un considerable salto cuantitativo, ya que durante el primer año suponía un buen ahorro en la cuota que debían ingresar los nuevos autónomos jóvenes, menores de 30 años (en este caso, sin la excepción de los 35 años para las mujeres). No obstante, se introducía una limitación consistente en que la contratación de trabajadores por cuenta ajena suponía la pérdida del derecho a las bonificaciones y reducciones, lo que suponía una penalización a la creación de empleo.

Una cuarta fase se inició con la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que supuso otro avance cuantitativo en esta medida, ya que introdujo una disposición adicional 35 bis en el TRLGSS, en la que se añadía otra batería de reducciones, en este caso, dirigida a las nuevas altas o reinicios de autónomos adultos (ya no se limitaban a los menores de 30 años). De este modo, se extendió el apoyo a toda la población desempleada interesada en establecerse como trabajador autónomo, por lo que las reducciones abarcaban un periodo de 18 meses (80% durante 6 meses, 50% durante los 6 meses siguientes, y 30% durante los 6 meses siguientes), y a diferencia de los jóvenes, en el caso de los adultos no se incluyó el periodo adicional de un año con bonificación del 30% de la cuota al RETA.

Posteriormente, la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, de modificación y actualización de la normativa en materia de autoempleo y de adopción medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, derogó las disposiciones adicionales 35 y 35 bis del TRLGSS, integrando su contenido en el art. 31 de la LETA, y suprimió la penalización que pesaba sobre los empleadores, que a partir de ese momento, ya no perderían el derecho a la reducción al contratar trabajadores por cuenta ajena. Se trató, pues, de una reorganización normativa a la que se añadió un retoque ciertamente importante en relación con el aumento del impacto de la medida.

Como vemos, esta medida apareció y tuvo un desarrollo anterior al estallido de la crisis de 2007, lo cual indica que antes de que surgiera la crisis, ya existía un interés por

parte de los poderes públicos para potenciar el trabajo autónomo, lo que, además concuerda con la promulgación de la LETA, que también se produjo antes del estallido de la crisis. No obstante, las modificaciones más intensas se han efectuado dentro del periodo de crisis, lo que permite pensar que esta medida apoyaría tanto la explicación del refugio transitorio como solución ante la crisis, como la promoción de una alternativa al trabajo asalariado, e incluso el apoyo al proceso deslaborizador, en este caso, de forma más directa que en el anterior, ya que no se excluye a los TRADE, y para obtener esta ventaja, ni siquiera tendrían que pasar por la situación previa de desempleo. Se puede decir que con motivo de la crisis, se intensificó el cambio de orientación que ya venía de antes, lo que encuentra cierto apoyo también en el hecho de que no se establece un periodo de vigencia transitorio para estas medidas, condicionado a la duración de la situación de crisis.

A partir de las reflexiones anteriores, se puede decir que esta medida tiene el valor de ser la medida que mayor impacto tiene sobre la generación de nuevos autónomos: su alcance es considerablemente mayor que el de las subvenciones, ya que no existen cupos ni limitaciones, ni necesidad de concurrir competitivamente, ni se dirige exclusivamente a fomentar el autoempleo de personas desempleadas, sino que pueden acogerse todas las personas interesadas en iniciar una actividad por cuenta propia, con independencia de su situación previa y de sus circunstancias, y aunque el ahorro económico que supone en el caso de quienes consiguen la subvención es inferior, su alcance cuantitativo-subjetivo es muy superior, y facilita el inicio de más actividades por cuenta propia, especialmente de las que se pueden realizar con escasa inversión.

La incidencia de esta medida, al menos a nivel de generación de ocupación es importante. Si analizamos los datos de la tabla III, observamos que las estadísticas de la Seguridad Social reflejan una inversión de la tendencia descendente en el número de autónomos de alta en el RETA que se inició con el comienzo de la crisis y se mantuvo hasta 2013, coincidiendo con la entrada en vigor del RDL 4/2013 que amplió las bonificaciones y reducciones. A partir de esa inversión, se mantiene la tendencia ascendente en el número de autónomos, aunque aún dista mucho de alcanzar los niveles previos a la crisis, pero en ello influye también el hecho del considerable número de autónomos que en aquellas fechas operaban en el sector de la construcción, cifras que difícilmente volverán a alcanzarse en ese sector.

Tabla I. AUTÓNOMOS REGISTRADOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Datos correspondientes al 4º trimestre de cada año.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nº Autónomos	2.238.772	2.141.717	2.026.176	1.978.785	1.947.659	1.909.916	1.923.955	1.945.548	1.959.613

Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos del MEYSS.

Estos datos evidencian un cambio importante en la tendencia, que hasta 2012 había sido descendente, y en 2013, coincidiendo con el impulso dado a esta medida, cambia radicalmente esa tendencia, iniciándose una fase de crecimiento sostenido del número de autónomos. Este crecimiento se debe al efecto conjunto de todas las medidas adoptadas, siendo extremadamente complicado aislar el efecto de cada una de ellas, pero no debe haber duda que el peso de esta medida es muy importante. No obstante, hay que tener en cuenta que una cosa son las cifras de autónomos, y otra distinta es que se trate de empleo estable y de calidad.

En este sentido, hay datos que muestran una realidad distante de esos estándares, ya que el número de autónomos existentes al final de un periodo solamente refleja el saldo neto de ese momento, es decir, el número de personas que están de alta en el RETA en ese preciso momento, pero no ofrece información sobre los movimientos del período. De este modo, sabemos que al final de los periodos considerados, se ha producido una tendencia ascendente del número total de altas, pero si tomamos en consideración que esas cifras netas son resultado del cómputo de las altas y bajas del periodo, podemos extraer conclusiones más completas.

1. En este sentido, si analizamos los datos de la tabla II, que tiene en cuenta tanto las altas como las bajas del periodo, contemplamos que se produce un importante número de altas, pero el de bajas es también muy alto, de lo que cabe deducir que existe un alto grado de fracaso, y por tanto, una alta inestabilidad, lo que pone de manifiesto que en la situación actual solamente una pequeña porción de estas iniciativas se transforman en una opción de trabajo estable y de calidad. Si se pretende algo más que maquillar las cifras de desempleados para contentar las estadísticas, es necesario buscar soluciones que mejoren la tasa de éxito de estas iniciativas, incidiendo no

solo en las fases de inicio. Es necesario incidir también en las fases de desarrollo y consolidación de las iniciativas de autoempleo para evitar tanto el quebranto que supone el fracaso para los trabajadores, como el ineficiente uso de recursos, que por otro lado, al financiarse a través de las reducciones en cotización, implica una socialización del coste de estas políticas.

Tabla II. Evolución de altas y bajas en el RETA

AÑO	ALTAS	BAJAS	NETO
2006	503.585	390.607	112.978
2007	542.934	371.082	171.852
2008	735.671	552.508	183.163
2009	445.706	526.515	-80.819
2010	487.528	498.958	-11.430
2011	531.390	524.706	6.684
2012	572.814	584.269	-11.455
2013	659.221	593.880	65.341
2014	707.009	630.655	76.354
2015	665.480	625.087	40.393

Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos del MEYSS.

2.1.2. Bonificaciones en cuotas al RETA a familiares colaboradores de autónomo

La medida consiste en una bonificación en la cuota de cotización a la Seguridad Social correspondiente al cónyuge y familiares de trabajadores autónomos que causan alta inicial en el RETA como colaboradores, o reinician después de transcurridos cinco años desde la anterior situación de alta en el RETA o régimen equivalente, excluyendo a los familiares que se hayan beneficiado antes de esta medida.

La cuantía que se aplica es el 50 por 100 de la cuota durante 18 meses a partir de la fecha de efectos del alta, y el 25 por 100 de la cuota durante los 6 meses siguientes.

La cuota se calcula aplicando sobre la base mínima el tipo correspondiente de cotización vigente en cada momento en el Régimen Especial de Trabajo por cuenta propia

que corresponda.

Los autónomos del Régimen Especial de Trabajadores del Mar también pueden acogerse a esta bonificación.

Esta medida se regula en el artículo 35 LETA⁹⁹. Con anterioridad, esta medida estaba regulada en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado, disposición adicional undécima (Bonificaciones por nuevas altas de familiares colaboradores de trabajadores autónomos.)¹⁰⁰

Esta medida se introdujo por primera vez en plena crisis, con la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y estuvo vigente hasta su derogación por la Ley 31/2015, que la insertó en la LETA a la vez que le introducía dos modificaciones: por un lado, suprimió la mención a la «pareja de hecho», ya que la tendencia general en el Derecho de la Seguridad Social es la no equiparación del

99 Art. 35 LETA: «Bonificaciones por altas de familiares colaboradores de trabajadores autónomos. El cónyuge y familiares de trabajadores autónomos por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción, que se incorporen al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, siempre y cuando no hubieran estado dados de alta en el mismo en los 5 años inmediatamente anteriores, y colaboren con ellos mediante la realización de trabajos en la actividad de que se trate, incluyendo a los de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, a partir de la entrada en vigor de esta ley, tendrán derecho a una bonificación durante los 24 meses siguientes a la fecha de efectos del alta, equivalente al 50 por ciento durante los primeros 18 meses y al 25 por ciento durante los 6 meses siguientes, de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo correspondiente de cotización vigente en cada momento en el Régimen Especial, o Sistema Especial en su caso, de trabajo por cuenta propia que corresponda. Lo previsto en el presente artículo no será de aplicación a los familiares colaboradores que con anterioridad se hayan beneficiado de esta medida»

100 La derogada disposición adicional 11ª de la Ley 3/2012 decía: “1. El cónyuge, pareja de hecho y familiares de trabajadores autónomos por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción, que se incorporen como nuevas altas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y colaboren con ellos mediante la realización de trabajos en la actividad de que se trate, incluyendo a los de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, tendrán derecho a una bonificación durante los 18 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, equivalente al 50% de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo correspondiente de cotización vigente en cada momento en el Régimen Especial de trabajo por cuenta propia que corresponda. 2. A efectos de lo establecido en el apartado primero, se considerará pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años. La existencia de pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. En las Comunidades Autónomas con Derecho Civil propio, cumpliéndose el requisito de convivencia a que se refiere el párrafo anterior, la consideración de pareja de hecho y su acreditación se llevará a cabo conforme a lo que establezca su legislación específica.”

matrimonio con la pareja de hecho, por lo que esta modalidad de familiar quedó excluida de la posibilidad de acceder a esta bonificación, y por otro, añadió el período adicional de 6 meses de bonificación del 25% de la cuota.

Con respecto a la incidencia de esta medida sobre el número de autónomos, al analizar la evolución de los datos estadísticos de colaboradores de la Tabla III, se observa que a partir de 2009 se inició una tendencia descendente que se mantuvo hasta 2012, probablemente debida a los efectos de la crisis; en 2013, se produjo un incremento importante, probablemente debido a la entrada en vigor de esta medida, pero en 2014 y 2015, volvió la tendencia descendente, alcanzando el valor más bajo de toda la serie de datos. Esta tendencia sugiere que la entrada en vigor de la medida tuvo un impacto inicial que rápidamente decayó durante el período siguiente, volviendo a la tendencia descendente de los períodos anteriores. Quizá por ese motivo se introdujo en 2015 el periodo adicional de 6 meses con la bonificación del 25%. Si atribuimos el incremento de la cifra de colaboradores al efecto de la medida, cabe predecir que los datos de 2016 arrojarán un incremento, al menos transitorio.

De todo esto podemos concluir que aunque la medida se haya adoptado dentro del periodo de crisis, no se ha obtenido el efecto deseado sobre la cifra de afiliados al RETA, probablemente debido a que el aumento de productividad derivado de la colaboración del familiar en combinación con las dificultades derivadas de la crisis, no compense el coste que supone mantener el alta. En lo referente a las preguntas de investigación planteadas en este trabajo, esta medida aporta poca evidencia, ya que promueve la afiliación al RETA, con el objeto de reducir cifras de desempleados, por lo que promueve indirectamente al trabajo autónomo, aunque en realidad no promueve el establecimiento como trabajador autónomo, ya que se trata de un cuasi-autónomo. Dado que se adopta dentro del periodo de crisis, podría ser una de las medidas que apoyarían la explicación del cambio de orientación en busca de refugio transitorio en el trabajo autónomo, pero tiene poca fuerza, ya que su impacto es transitorio y leve, y además al no verse reforzada por tener una validez transitoria ni otro indicio que permita atribuirla en exclusiva a esta pretensión transitoria, también tiene cabida entre las medidas que apoyan una explicación tendente a la búsqueda de una alternativa estable al trabajo asalariado.

TABLA III.

Evolución del número de autónomos y de familiares colaboradores de autónomos de alta en el RETA.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Autón.	2.238.772	2.141.717	2.026.176	1.978.785	1.947.659	1.909.916	1.923.955	1.945.548	1.959.613
Colab.	198.735	200.422	193.962	192.310	191.883	191.210	195.104	190.947	189.417

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEYSS.

2.1.3. Bonificación de cuotas a la Seguridad Social por capitalización de la prestación por desempleo

Los trabajadores que capitalizan la prestación contributiva por desempleo para incorporarse como socios trabajadores en sociedades cooperativas o sociedades de carácter laboral, o para iniciar actividad como autónomos, pueden solicitar una subvención en su cotización a la Seguridad Social.

El INEM abona, a los trabajadores que hacen uso del derecho de percepción del desempleo en pago único, el 50 por 100 de la cuota al régimen correspondiente de la Seguridad Social como trabajador autónomo, calculada sobre la base mínima de cotización, o el 100 por 100 de la aportación del trabajador en las cotizaciones del correspondiente régimen de la Seguridad Social, durante el tiempo que se hubiera percibido la prestación por desempleo de no haberse percibido en su modalidad de pago único.

Pueden ser beneficiarios de estas bonificaciones los trabajadores que capitalizan la prestación por desempleo, en su modalidad de pago único, de acuerdo con la normativa vigente en cada momento, y les sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 4.2 del Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se establece el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único.

El importe de las ayudas o subvenciones reguladas en esta Orden no pueden ser, en ningún caso, de tal cuantía que aisladamente o en concurrencia con subvenciones o ayudas de otras Administraciones Públicas o de otros entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supere el coste de cotización a la Seguridad Social satisfecha por el beneficiario

Su regulación legal se contiene en el art. 4.2 del RD 1044/1985 de 19 de junio por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único por el valor actual de su importe, como medida de fomento de empleo.

Se trata de una medida de origen estatal y regulada por normas estatales que ejecutan los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, ya que la prestación por desempleo, en cuanto perteneciente al Régimen Básico de Seguridad Social y su régimen económico, pertenece a las competencias normativas exclusivas del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.17CE.

Es conveniente señalar que únicamente se aplica en los casos de capitalización de la prestación por desempleo, no siendo así en las capitalizaciones de las prestaciones por cese de actividad de autónomos. Cabe preguntarse si se trata de un descuido legislativo, o si existe alguna razón, que yo no alcanzo a ver, que justifique la discriminación. En todo caso, se trata de una situación que penaliza a los trabajadores que previamente han estado de alta en el RETA, y debería ser objeto de mejora.

2.1.4. Reducción de cuotas a familiares del titular de la explotación agraria

Esta medida consiste en la aplicación de una reducción de un 30% en la cuota de cotización por contingencias comunes obligatorias, obtenida al aplicar sobre la base mínima de cotización correspondiente el 18,75%. Esta reducción, que se aplica durante 5 años, es incompatible con las bonificaciones y reducciones en cuotas a la Seguridad Social para nuevos autónomos.

Se pueden acoger a esta medida las personas incorporadas en el RETA a través del sistema especial de trabajadores autónomo agrarios (SETAA), que sean cónyuges o descendientes del titular de la explotación agraria, y tengan 50 años o menos en el momento de la incorporación. También se aplica al cónyuge que se constituya en titular de la misma en régimen de titularidad compartida, salvo que viniera disfrutando la reducción como familiar, en cuyo caso se sigue percibiendo hasta su extinción.

Se establecen los siguientes requisitos:

- El titular debe estar de alta en el RETA y en el SETA.
- Puede ser cónyuge o descendiente del titular de la explotación agraria.
- La edad debe ser de 50 años o menos.
- No estar disfrutando previamente las bonificaciones y reducciones a los nuevos autónomos.
- Incluye al cónyuge en régimen de cotitularidad.

Su regulación legal está en el art. 37 LETA, introducido por L31/2015, en la que se crea esta reducción.

Esta medida proporciona un tratamiento acorde con la especial protección que se presta al trabajo agrario, y contribuye a la generación de nuevas altas en el RETA. Si la comparamos con las bonificaciones y reducciones para nuevos autónomos, en un primer momento puede parecer que ofrece menos ventajas debido a la importante reducción hasta los 50 euros o el 80%, frente al 30%, pero no es así, ya que si se realiza el cómputo de las cantidades ahorradas en cotización por ambas medidas, se comprueba que a lo largo del periodo de los 5 años, el resultado es favorable a esta medida: el nuevo autónomo familiar del titular de la explotación agraria habrá cotizado algo menos de la mitad de la cantidad ingresada por los nuevos autónomos acogidos a las reducciones y bonificaciones.

Por otro lado, en comparación con las bonificaciones para los familiares colaboradores, hay que destacar que en este caso, el soporte financiero difiere, ya que se trata de una reducción de la cuota, soportado por el presupuesto de ingresos por cotización de la Seguridad Social.

Esta medida incide en las cifras de autónomos y en las de desempleados, pero tiene una finalidad que se podría enmarcar más bien dentro de la tendencia generalizadora de las medidas de ahorro en cotización, y con la convergencia de este colectivo con el de los familiares colaboradores, que ya venían disfrutando de ahorro en las cuotas al RETA, si bien, en este caso su duración es de 60 meses frente a los 24 de los anteriores.

Dada su reciente aparición, para analizar la incidencia de esta medida habrá que esperar algún tiempo. Es probable que en el ejercicio de 2016 se produzca un incremento

en el número de familiares colaboradores, grupo en el que las estadísticas de la Seguridad Social les incluyen, pero habrá que esperar a los ejercicios siguientes para poder estimar si su incidencia real es estable o por el contrario se trataría de un incremento puntual que decae tras el cese de la reducción.

Al menos cabe esperar una cierta incidencia transitoria sobre el desempleo, que permita cotizar y refugiarse en la actividad familiar a la espera de la recuperación del mercado de trabajo asalariado, lo que convierte a esta medida en un nuevo aval a favor de la hipótesis del refugio.

Se adoptó en 2015, aún en periodo de crisis, pero en realidad no se pretende promocionar el trabajo autónomo, sino reducir la tasa de desempleo y facilitar la afiliación a la Seguridad Social de los familiares de titulares de explotación agraria. Con esta medida aumenta la cifra de afiliados al RETA, pero no la de trabajadores autónomos, por lo que no se considera apropiado atribuirle valor a esta medida en lo referente a su contribución a la confirmación o rechazo de nuestra hipótesis de trabajo.

2.1.5. Reducciones y Bonificaciones a discapacitados y víctimas de violencia de género o terrorismo

Esta medida consiste en la aplicación de una reducción en la cuota de autónomos durante el primer año, y una bonificación durante los cuatro años siguientes, a quienes causan alta inicial o después de transcurridos 5 años desde su anterior alta en este régimen, y tienen una discapacidad igual o superior al 33%, o son víctimas de violencia de género o de terrorismo.

La duración total del periodo de aplicación de la medida es de 5 años, y se aplica de la siguiente forma:

- Durante los primeros doce meses tras el alta:
 - a) reducción de la cuota de cotización a 50 euros si optan por la base mínima de cotización.

b) si han optado por una base de cotización superior, se pueden aplicar una reducción sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a reducir el 80 por ciento del resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal.

- Durante los 48 meses siguientes: bonificación del 50% del resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento.

Para poder acceder, se requiere que sea un alta inicial en el RETA o reinicio tras 5 años, y acreditar alguna de las siguientes situaciones:

- discapacidad igual o superior al 33%,
- tener la condición de víctima de violencia de género o
- víctima de terrorismo.

Su regulación legal se contiene en las siguientes Leyes:

- Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, art. 32¹⁰¹, añadido

101 Art. 32 LETA: «1. La cuota por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal, de las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, las víctimas de violencia de género y las víctimas del terrorismo, que causen alta inicial o que no hubieran estado en situación de alta en los 5 años inmediatamente anteriores, a contar desde la fecha de efectos del alta, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se reducirá a la cuantía de 50 euros mensuales durante los 12 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, en el caso de que opten por cotizar por la base mínima que les corresponda. Alternativamente, aquellos trabajadores por cuenta propia o autónomos que, cumpliendo los requisitos previstos en el párrafo anterior, optasen por una base de cotización superior a la mínima que les corresponda, podrán aplicarse durante los 12 primeros meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, una reducción sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a reducir el 80 por ciento del resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal. Con posterioridad al periodo inicial de 12 meses previsto en los dos párrafos anteriores, y con independencia de la base de cotización elegida, los trabajadores por cuenta propia que disfruten de la medida prevista en este artículo podrán aplicarse una bonificación sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a bonificar el 50 por ciento del resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal, por un período máximo de hasta 48 meses, hasta completar un periodo máximo de 5 años desde la fecha de efectos del alta. 2. Lo previsto en el presente artículo resultará de aplicación aun cuando los beneficiarios de esta medida, una vez iniciada su actividad, empleen a trabajadores por cuenta ajena. 3. Lo dispuesto en los apartados anteriores será también de aplicación a los socios de sociedades laborales y a los socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado que estén encuadrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, cuando cumplan los requisitos de los apartados anteriores de este artículo. 4. Las bonificaciones y reducciones de cuotas previstas en el presente artículo se financiarán con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal y se soportarán por el presupuesto de ingresos de la

por la Ley 31/2015, que introdujo algunos retoques en la versión vigente hasta ese momento.

- LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Art. 22 (Programa específico de empleo)¹⁰²
- Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, art. 34¹⁰³

La primera versión de esta medida, dirigida a discapacitados, apareció bastante antes del estallido de la crisis: se introdujo en 2002, por la disposición adicional undécima (Reducciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para las personas con discapacidad que se establezcan como trabajadores por cuenta propia) 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, y consistía en una bonificación del 50%, durante 3 años, de la cuota correspondiente a la base mínima de cotización establecida para el RETA.

Cuatro años después, la disposición final sexta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, aumentó el periodo de bonificación del 50% hasta los cinco años, manteniéndose estas condiciones hasta 2013, que ya en plena fase aguda de la crisis recibió un leve retoque, añadiendo a la bonificación existente una nueva modalidad para altas o reinicios de menores de 35 años, en la que se modificaba la bonificación del primer año, pasándola del 50% al 80% (art. 1.2 del R.D. Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, convalidado por Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. En esta ocasión se añadió la pérdida de derecho o limitación de acceso para

Seguridad Social, respectivamente.»

102 El art. 22 de la LO 1/2004 dice: «Programa específico de empleo. En el marco del Plan de Empleo del Reino de España, se incluirá un programa de acción específico para las víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo. Este programa incluirá medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia.»

103 El art. 34 de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, dice: «Las personas que hayan sufrido daños físicos y/o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista, su cónyuge o persona que haya convivido con análoga relación de afectividad durante al menos dos años anteriores y los hijos, tanto de los heridos como de los fallecidos, tendrán derecho, de conformidad con el artículo 3 bis y previo reconocimiento del Ministerio del Interior o de sentencia judicial firme, a ser beneficiarios de las medidas de bonificación a la contratación y de las políticas activas de empleo previstas en la legislación específica.»

quienes contratasen trabajadores por cuenta ajena.

Ese mismo año, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en su art. 30, supuso una pequeña mejora, introduciendo una reducción del 80% durante los primeros seis meses, manteniéndose la bonificación del 50% durante el resto del periodo hasta completar los 5 años. La reducción y bonificación para los menores de 35 años se mantuvo como estaba: 12 meses con reducción del 80% y 48 bonificados al 50%. En realidad se trató de un pequeño ajuste para generalizar la reducción que previamente se había concedido a los jóvenes, aunque manteniendo una diferencia de seis meses entre ambos colectivos en el periodo de aplicación. Se mantuvo la exclusión para los empleadores.

Finalmente, la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, en el apartado 3 de su disposición derogatoria única, derogó la Disposición Adicional undécima de la Ley 45/2002, para insertar esta medida en el art. 32 de la LETA, junto con las reducciones y bonificaciones para las personas víctimas de violencia de género y de terrorismo, a la vez que suprimía la exclusión de los empleadores, ampliaba el acceso a los mayores de 35 años que reinician la actividad en el RETA después de transcurridos 5 años desde su última baja en este Régimen, y sustituía la reducción inicial del 80% por una cuota reducida de 50 euros para los casos que no optan por una base de cotización superior a la mínima, en cuyo caso se sigue manteniendo la reducción anterior del 80%.

En cuanto a las reducciones y bonificaciones para víctimas de violencia de género, se introdujeron a partir de 2004, para dar aplicación al contenido del art. 22 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; las víctimas de terrorismo que hayan sufrido daños, y los familiares (conyuge o pareja con 2 años de convivencia, e hijos, tanto de fallecidos como heridos), tienen derecho a ser beneficiarios de las medidas de bonificación a la contratación y de las políticas activas de empleo previstas en la legislación específica, de acuerdo con el art. 34 de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las

Víctimas del Terrorismo.

A la hora de establecer una valoración de esta medida, cabe hacer una observación relativa a que a diferencia de otras medidas en las que se hace referencia a situaciones similares al RETA, en esta solo se menciona a los encuadrados en el RETA y a los socios trabajadores de sociedades laborales o de Cooperativas de Trabajo Asociado que estén encuadrados en el RETA, pero no se incluye a los trabajadores autónomos del Régimen Especial del Mar, por lo que no tienen acceso a estas bonificaciones y reducciones, lo cual llama la atención, pues tampoco se hace referencia a este colectivo en el caso de las altas nuevas o reinicios de los no discapacitados, y en cambio, se les tiene en cuenta para las bonificaciones destinadas a facilitar las altas de familiares colaboradores.

Por otro lado, en referencia al encuadre de esta medida en referencia a la hipótesis que pretendemos verificar, hay que hacer las siguientes observaciones:

- Las medidas de ahorro en cotización para discapacitados se instauraron antes de la crisis.
- El mayor impulso dado a esta medida también ha sido anterior al estallido de la crisis: en 2006 se aumentó en 2 años, el periodo de la bonificación del 50%, estableciéndose en un total de 5 años.
- Es cierto que dentro del periodo de crisis se han introducido algunas modificaciones que han incidido sobre ella, pero de menor entidad que las que ya existían previamente, ya que ha consistido en un aumento del ahorro en cotización para jóvenes de un 30% durante el primer año, y durante los seis primeros meses para los adultos.
- Las medidas dirigidas a víctimas, tanto de violencia de género como de terrorismo, se han introducido como consecuencia de la legislación específica dirigida a la protección de estos colectivos.
- El art. 27.3 de la LETA prescribe para la elaboración de la política de fomento del trabajo autónomo, la tendencia al «*logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y a la prestación de especial atención a los colectivos de personas desfavorecidas o no suficientemente representadas, entre los cuales, las personas con discapacidad ocupan un lugar preferente*»

Por lo tanto, se puede concluir que esta medida, aunque incida sobre el trabajo autónomo, no se ha diseñado específicamente para promocionarlo, sino más bien para reequilibrar las posibilidades de acceso a una ocupación de colectivos desfavorecidos.

Dos de estos colectivos se han incorporado a las bonificaciones antes del estallido de la crisis, y el tercero (víctimas del terrorismo), ha sido dentro del periodo de crisis, pero aún así, se puede concluir que no han sido promulgadas con la finalidad de promocionar el trabajo autónomo como posible solución alternativa al trabajo asalariado en el sentido de la pregunta de investigación de este trabajo, y aunque es cierto que han recibido un cierto empuje durante el periodo de crisis, entiendo que podría apoyar solo parcialmente la explicación, ya que en este sentido solo cabría atribuirle el incremento del 30% de ahorro durante el primer año o 6 primeros meses.

No obstante, todo esto no debe hacernos despreciar la importancia que tiene la medida en sí, ya que supone un importante ahorro a la hora de iniciar una actividad por cuenta propia, que puede propiciar el inicio de considerable número de actividades, especialmente aquellas que requieren escasa inversión inicial, y cuyas posibilidades han aumentado considerablemente con el desarrollo de las nuevas tecnologías y de internet.

2.1.6. Reducción de la base de cotización para nuevos autónomos en pluriactividad

Esta medida, regulada en el art. 28 de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, consiste en una reducción de la base de cotización al RETA durante 36 meses, a los nuevos autónomos que compatibilizan esta actividad por cuenta propia con la realización simultánea de la que ya venían desempeñando como trabajadores por cuenta ajena, bajo las siguientes condiciones:

- Durante los primeros 18 meses desde el alta, se puede elegir la base de cotización entre el 50% de la base mínima y el 100% de la base máxima (si se trata de asalariado a tiempo parcial con jornada superior al 50% de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable, es a partir del 75% de la base mínima).
- Durante los 18 meses siguientes, se puede elegir entre el 75% de la base mínima y

el 100% de la máxima (a partir del 85% en el caso de asalariado a tiempo parcial con jornada superior al 50%).

Para poder acogerse a esta reducción, debe ser la primera vez que el beneficiario se da de alta en el RETA, iniciando con ello la situación de pluriactividad, y además, esta reducción es incompatible con cualquier otra bonificación o reducción establecida como medida de fomento del empleo autónomo, y con las devoluciones por doble cotización reguladas en las leyes de presupuestos generales del Estado (por ejemplo, el artículo 113 Cinco.7 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos *Generales del Estado para el año 2013*)¹⁰⁴.

Se pretende con esta medida «aliviar la penalización» de estos trabajadores pluriactivos, así como estimular nuevas altas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y facilitar «el control de las actividades no declaradas, que suponen una grave competencia desleal hacia los autónomos que sí las declaran» (Preámbulo II, L14/2013).

La reducción de la base de cotización para nuevos autónomos en pluriactividad está en consonancia con la Ley 13/2012 de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular, ya que pretende estimular nuevas altas en el RETA, esperándose que afloren actividades sumergidas y como consecuencia se generen recursos económicos para la Seguridad Social.

Además de favorecer el afloramiento de actividades sumergidas, se trata de fomentar la aparición de nuevas actividades en pluriactividad lo cual tiene sus pros y contras. Por un lado, al favorecer la concentración de trabajo en una persona, esta medida podría contrarrestar las políticas de reparto del empleo en aquellos casos que las nuevas actividades sustituyan trabajo asalariado; por otro lado, cabe la posibilidad de que generen nuevos empleos asalariados, y además favorece la posibilidad de recurrir a la actividad autónoma como complemento del trabajo asalariado, en situaciones particulares

104 El art. 113,cinco.7 de la Ley 17/2012 de Presupuestos Generales del Estado, dice: “*Los trabajadores autónomos que, en razón de su trabajo por cuenta ajena desarrollado simultáneamente, coticen, respecto de las contingencias comunes, en régimen de pluriactividad y lo hagan en el año 2013, teniendo en cuenta tanto las aportaciones empresariales como las correspondientes al trabajador en el Régimen General, así como las efectuadas en el Régimen Especial, por una cuantía igual o superior a 11.633,68 euros, tendrán derecho a una devolución del 50 por 100 del exceso en que sus cotizaciones superen la mencionada cuantía, con el tope del 50 por 100 de las cuotas ingresadas en el citado Régimen Especial, en razón de su cotización por las contingencias comunes de cobertura obligatoria. La devolución se efectuará a instancias del interesado, que habrá de formularla en los cuatro primeros meses del ejercicio siguiente.*”

que pueden requerir garantizar una cierta estabilidad de ingresos debido a la temporalidad del mercado laboral, en el que resulta complicado obtener un trabajo estable a jornada completa.

En relación con la cotización, esta medida tiene dos vertientes. Por un lado, al cotizar menos, el ahorro de ese periodo supone la aplicación de la escala reducida en el cálculo de las futuras prestaciones. Esto es positivo, por un lado, porque al encontrarse el trabajador en pluriactividad, eleva la base de cotización total de ese período en el futuro cálculo de la correspondiente prestación de Seguridad Social, y por otro, desde el punto de vista de la Seguridad Social se amortigua la cuantía de la futura prestación en aras de la sostenibilidad del sistema.

Por otro lado, si el trabajador cesa en la actividad por cuenta ajena, dejaría de estar en pluriactividad, y por tanto, además de perder el salario y la cotización del trabajo por cuenta ajena, deberá cotizar automáticamente por la base mínima vigente del RETA porque la reducción contemplada en esta medida solo es posible cuando el trabajador se encuentra en pluriactividad.¹⁰⁵

A diferencia de otras medidas, en esta se exige que se trate de alta nueva, sin contemplar la posibilidad del reinicio en el RETA tras cinco años. Con esta posibilidad, actividades que persisten como no declaradas después de haber cesado en el RETA, podrían aflorar, con lo que se contribuiría a mejorar la eficacia de la medida.

A la vista de los datos estadísticos disponibles, en la tabla IV se puede observar que coincidiendo con la entrada en vigor de la medida en el último trimestre de 2013, y durante 2014, se produjo un cambio importante en la tendencia descendente que se había producido desde el inicio de la crisis. No solo se trata de un cambio en la tendencia, sino que en ambos periodos se produjo un notable incremento en el número de autónomos en situación de pluriactividad, lo cual permite concluir que el impacto de la medida ha sido positivo, al menos inicialmente, pues en 2015 se produce un descenso en este colectivo, a pesar mantenerse la tendencia creciente en el cómputo total de autónomos, lo que sugiere un impacto transitorio de la medida, pero esta conclusión puede ser un poco prematura, y

105 Vid. SEMPERE NAVARRO, A.V, y FERNANDEZ ORRICO, F.J., “*Emprendedores y reformas laborales*”, en *Revista Doctrinal Aranzadi Social* núm. 8/2013 parte Tribuna. Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona. 2013.

convendría analizar su evolución a más largo plazo, que permita discernir se debe a la crisis o tal vez sea un fracaso del objetivo de que aflore el trabajo no declarado.

A efectos de las preguntas de investigación formuladas, esta medida carece de importancia, ya que su finalidad es distinta a la promoción del trabajo autónomo, sobre la que incide indirectamente, ya que su finalidad principal es la lucha contra la economía sumergida a través de facilitar el afloramiento de actividades no declaradas. En este caso no se pretende exactamente una alternativa al trabajo autónomo, pues se compatibiliza con el trabajo por cuenta ajena, pero aunque se haya adoptado dentro del periodo de crisis, no se trata de un refugio transitorio, ya que se mantiene el empleo asalariado. Su validez indefinida junto con la exclusión del refugio, aproximan a esta medida hacia la alternativa del refugio permanente, pero con escasa importancia, ya que se trata de una medida de promoción indirecta del trabajo autónomo.

Tabla IV.

Evolución del número de autónomos en pluriactividad.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nº Autónomos	2.238.772	2.141.717	2.026.176	1.978.785	1.947.659	1.909.916	1.923.955	1.945.548	1.959.613
Pluriactividad	112.627	104.441	91.634	89.191	86.438	78.565	85.009	97.627	93.099

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEYSS.

2.1.7. Bonificación en cuotas RETA para conciliación de la vida profesional y familiar

Esta medida, que apoya indirectamente el trabajo autónomo a través de su doble finalidad de facilitar la conciliación de la vida profesional y familiar, y a la vez incidir sobre el aumento de la contratación laboral, consiste en la bonificación del 100% de la cuota de autónomos por contingencias comunes durante un periodo máximo de doce meses para que el trabajador autónomo pueda atender el cuidado de algún familiar a su cargo, siempre que haya contratado a una persona desempleada para que le sustituya parcial o totalmente.

Las condiciones generales son:

- La cuota sobre la que se calcula la bonificación a realizar, se calcula aplicando el tipo mínimo de cotización sobre la media de las bases de cotización aplicadas durante los últimos doce meses o desde que inició la actividad en el caso de tratarse de un periodo inferior.
- Los familiares causantes pueden ser: a) Cuidado de persona menor de siete años a su cargo. Si durante el periodo de bonificación cumpliera los siete años, dicha bonificación se mantendría hasta completar el periodo de 12 meses; b) cuidado de familiar hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad, en situación de dependencia, a su cargo; c) Cuidado de familiar a su cargo con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual hasta el 33% o hasta el 66% si se trata de discapacidad sensorial y no realiza trabajo remunerado.
- Solamente puede aplicarse la bonificación una vez por cada causante.
- *El contrato de sustitución debe reunir las siguientes condiciones:*
 - a) El contrato debe ser para una jornada superior al 50% de la jornada habitual de un trabajador a tiempo completo comparable.
 - b) Si la contratación es a jornada parcial, la bonificación es del 50%.
 - c) En todo caso, la duración del contrato para la sustitución debe ser al menos de 3 meses desde el inicio del periodo de disfrute.
 - d) Se debe celebrar con persona desempleada.
 - e) La persona contratada debe ocuparse en la actividad que origina el alta en el RETA del autónomo contratante.

Se establece la obligación de permanecer de alta en el RETA durante el periodo de la bonificación y durante los seis meses siguientes, y mantener contratada a una persona desempleada, con carácter interino, durante todo el periodo, sustituyéndola por otra, en el plazo de treinta días, si fuera necesario.

El trabajador autónomo no puede haber dispuesto de trabajadores asalariados al iniciar el disfrute de esta medida o durante los 12 meses anteriores a dicho inicio, no tomándose en consideración a estos efectos al trabajador contratado mediante contrato de

interinidad para la sustitución del autónomo durante las circunstancias relacionadas con el aumento de tamaño de la unidad familiar.

Esta bonificación, que se regula en art. 30 LETA, es compatible con el resto de medidas adoptadas para la promoción del trabajo autónomo.

Con esta medida se pretende reducir la brecha entre el trabajo autónomo y el asalariado, aproximando los derechos de los trabajadores autónomos a los de los trabajadores por cuenta ajena, en este caso, favoreciendo la conciliación de la vida profesional y familiar.

Se pretende que los empleados autónomos puedan atender sus obligaciones familiares sin perjudicar su actividad, a la vez que se cumple con la normativa europea en materia de conciliación familiar e igualdad.

Para ello, se reducen costes al empleado autónomo en estas situaciones familiares que requieren de sus cuidados, pero a la vez se impone la contratación de un trabajador por cuenta ajena para que le sustituya parcial o totalmente, con lo que se está favoreciendo simultáneamente la creación de empleo.

No obstante, cabe mencionar dos aspectos ciertamente deficitarios: por un lado, se limita a 7 años la edad de los menores, cuando los derechos de los trabajadores por cuenta ajena llegan hasta que el menor tiene 12 años, y por otro lado, a diferencia de otras medidas, no se hace mención a los autónomos del Régimen Especial del Mar, lo que hace pensar que quedan excluidos de esta medida, pues a esto se añade que en la Ley 47/2015, que regula la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, tampoco se hace referencia alguna al cuidado de familiares por parte del autónomo, contemplando solamente los casos de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave¹⁰⁶.

La importancia de esta medida como promotora del trabajo autónomo es escasa, pero sí la tiene en lo referente a la conciliación de la vida familiar y profesional, a la

106 La Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, en su art. 28 se refiere a la « *prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave*», estableciendo que para los trabajadores acogidos a este régimen se aplican las mismas condiciones y requisitos que los establecidos para el RETA.

convergencia del trabajo autónomo con el asalariado, y al cumplimiento de la normativa europea.

2.1.8. Bonificación de cuotas RETA para autónomos sustituidos por circunstancias relacionadas con el aumento de tamaño de la unidad familiar

Se trata de una bonificación de cuotas de Seguridad Social a la que pueden acogerse los trabajadores autónomos durante el período de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural o suspensión por paternidad, siempre que durante ese periodo hayan contratado con carácter interino a una persona desempleada para que les sustituya mediante contratos bonificados, a los que se refiere el 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.

Se bonifica el 100 por cien de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima o fija que corresponda el tipo de cotización establecido como obligatorio para trabajadores incluidos en el régimen especial de Seguridad Social que corresponda por razón de su actividad por cuenta propia.

La bonificación se aplica mientras coincida en el tiempo la suspensión de actividad por dichas causas y el contrato de interinidad del sustituto y, en todo caso, con el límite máximo del periodo de suspensión.

Su regulación legal se encuentra en el art. 38 LETA, introducido por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.

Al igual que la bonificación por conciliación vista anteriormente, y a diferencia de otras medidas, en el art. 38 LETA tampoco se hace mención a los autónomos del Régimen Especial del Mar. Sin embargo, en este caso, están cubiertos, ya que en la Ley 47/2015, que

regula la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, se hace referencia a la prestación económica por las distintas situaciones contempladas (riesgo por embarazo o lactancia, maternidad, paternidad, adopción, o acogimiento).

La importancia de esta medida como promotora del trabajo autónomo, aunque es indudable que incide, ya que facilita la atención a circunstancias excepcionales, es escasa, pero sí la tiene en lo referente a la conciliación de la vida familiar y profesional, a la convergencia con los derechos de los trabajadores por cuenta ajena, y al cumplimiento de la normativa europea, además de poder considerarla también como un tímido fomento de natalidad, aspecto que empieza a preocupar debido al progresivo envejecimiento de la población europea.

2.1.9. Suspensión de la obligación de cotizar en el RETA para víctimas de violencia de género

Según el artículo 21.5 de la LO 1/2004, de 28 diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, las trabajadoras por cuenta propia víctimas de violencia de género que cesen en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, se les suspende la obligación de cotización durante un periodo de seis meses, que le son considerados como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de Seguridad Social. Del mismo modo, su situación se considera como asimilada al alta.

La base de cotización es equivalente al promedio de las bases cotizadas durante los seis meses previos a la suspensión de la obligación de cotizar.

Se trata de una medida que incide sobre el trabajo autónomo, pero su finalidad no es fomentarlo directamente, sino posibilitar la protección necesaria en estas circunstancias excepcionales de violencia de género. En este caso, la convergencia en derechos entre trabajadoras autónomas y asalariadas, es plena desde el momento de promulgación de la Ley en 2004. En ambos casos, el periodo de suspensión se considera periodo de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de la Seguridad Social.

Como podemos observar, en este caso, a diferencia de las bonificaciones para nuevas altas motivadas por violencia de género que hemos visto con anterioridad, la protección se dirige al caso opuesto de personas que ya están de alta y tienen que cesar por ese motivo.

La incidencia de esta medida sobre el trabajo autónomo, y sobre la respuesta a las preguntas de investigación, es prácticamente irrelevante, pero su importancia es elevada debido a la finalidad que persigue: incidir en la mejora de la protección de las víctimas de violencia de género.

2.1.10. Bonificación en cuotas al RETA para residentes en Ceuta o Melilla

Esta medida, consistente en la bonificación del 50% de los aportes de los beneficiarios a las cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes, se aplica a todos los autónomos residentes en Ceuta o Melilla, con independencia del momento en que se produce el alta en el RETA. Más que un incentivo al autoempleo, se trata de un incentivo para compensar las dificultades asociadas a la residencia en estas Ciudades Autónomas, ya que su duración es indefinida, y no guarda relación con el inicio de la actividad. La medida consiste en una bonificación del 50% de sus aportes a la Seguridad Social por contingencias comunes, aplicable incluso tras aplicar las bonificaciones o reducciones establecidas con carácter general para autónomos.

Se requiere residir en alguna de las dos Ciudades Autónomas, ejercer la actividad en estas ciudades, y que la actividad realizada se pueda encuadrar en alguno de los siguientes sectores:

- Agricultura, Pesca y Acuicultura;
- Industria, excepto Energía y Agua;
- Comercio;
- Turismo;
- Hostelería y resto de servicios, excepto el Transporte Aéreo, Construcción de

Edificios, Actividades Financieras y de Seguros y Actividades Inmobiliarias

Se regula legalmente en el art. 36 LETA, introducido por Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.

Con anterioridad a su inclusión en la LETA, esta medida se contemplaba en el RDL 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, entrando en vigor el 1 de enero de 2004, como consecuencia de la nueva redacción dada al nº 2 de la disposición adicional 30 del RDL 1/1994 por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que establecía su cuantía en el 40% de bonificación.

Posteriormente, la Ley 31/2011 modificó la cuantía de la bonificación, estableciéndola en el 50%, valor que mantiene tras su inclusión en la LETA por le Ley 31/2015.

Por lo tanto, se trata de una medida previa al estallido de la crisis, con una finalidad diferente de la promoción directa del trabajo autónomo, cual es la compensación de ciertas desventajas derivadas de la residencia en Ceuta o Melilla, pero que a pesar de ello contribuye a dicha promoción, y además, durante la crisis ha recibido un pequeño empuje consistente en el aumento de un 10% de la bonificación.

Contribuye, pues, aunque en pequeña medida a verificar la hipótesis del reforzamiento del trabajo autónomo durante la crisis, pero por su carácter indefinido, puede interpretarse también que responde a otros intereses políticos (políticas migratorias, reforzamiento de la presencia española en el norte de África, o carencia de Comunidad Autónoma), y en cierta medida, también apoya la hipótesis del cambio de paradigma.

2.1.11. Exoneración del pago de cuotas RETA a mayores de 65 años

Esta medida, regulada en los arts. 309 y 311 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la

Seguridad Social, consiste en que los autónomos, si reúnen ciertas condiciones de cotización previa, quedan exentos de pagar las cuotas al RETA, salvo en su caso, por incapacidad temporal y contingencias profesionales, si procede.

Se contemplan dos posibilidades: que el trabajo autónomo se realice compatibilizándolo o no con la pensión de jubilación.

En el primer caso, que se regula en el art. 309 del RDL 8/2015, TRLGSS, los trabajadores autónomos cotizan por incapacidad temporal, por contingencias profesionales, y una cotización especial de solidaridad del 8 por ciento sobre la base por contingencias comunes, no computable a efectos de prestaciones.

El artículo 214 del TRLGSS establece las condiciones que se deben cumplir para compatibilizar el trabajo autónomo o asalariado con la pensión de jubilación, entre los que se incluye la reducción de la cuantía de la pensión en un 50% mientras se mantenga la actividad.

El segundo caso se regula en el artículo 311 del TRLGSS, y se refiere a la exoneración de cotización al RETA, salvo, en su caso, por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, de los autónomos cuando alcanzan cierta edad habiendo cotizado un determinado número de años. En este caso no se establece la cotización especial de solidaridad.

De acuerdo con esto, pueden acogerse a esta medida aquellos autónomos que alcanzan los sesenta y cinco años de edad habiendo cotizado durante treinta y ocho años y seis meses, o sesenta y siete años de edad con treinta y siete años de cotización. Si al cumplir la edad no tuvieran cotizado el periodo previsto, deben esperar hasta completarlo para aplicarse la exención.

Esta medida se introdujo en la Disposición adicional 32 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, por el artículo sexto de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica, y consistía en la exención de cotización al cumplir los 65 años de edad con un mínimo de 35 años cotizados.

Posteriormente, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, modificó las condiciones de edad y años de cotización, fijando los valores que en la actualidad están en vigor.

Como se puede observar, esta medida, aunque también incide en la promoción del trabajo autónomo, tampoco es específica para ello, sino que su finalidad es eximir de la obligación de ello a quienes pudiendo pasar a la jubilación, deciden continuar en actividad.

En este caso, no se puede considerar ligada a las pretensiones reforzadoras del trabajo autónomo como consecuencia de la crisis, ya que precisamente la reforma que se le ha practicado dentro del periodo de crisis ha consistido en un endurecimiento de las condiciones, por lo que no contribuye a verificar la hipótesis del reforzamiento del trabajo autónomo como consecuencia de la crisis, aunque sí se podría incluir entre las medidas que apoyan, aunque sea levemente la hipótesis del cambio de paradigma.

No obstante sí cabe atribuirle importancia en el sentido de que facilita prolongar la vida activa a quienes voluntariamente lo deciden, lo que además está en línea con la tendencia general de prolongación de la vida activa como posible remedio a la evolución de la esperanza de vida y sus repercusiones sobre el sistema de pensiones de la Seguridad Social, y la necesidad de mantener el número de trabajadores activos en la Seguridad Social.

2.2. Prestación por cese involuntario de actividad como trabajador autónomo

La protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos es una medida para aproximar la protección social del autónomo en relación con el trabajador asalariado. Tiene por objeto facilitar mayor protección social a los trabajadores autónomos que, queriendo y pudiendo ejercer una actividad económica o profesional a título lucrativo, hubieran cesado totalmente, en la actividad económica o profesional que vinieran desempeñando, ya sea de forma definitiva o temporal.

Esta prestación se introdujo en 2010, algo más de medio siglo después de que la Ley de 21 de julio de 1961 implantase el seguro de desempleo para los trabajadores por

cuenta ajena,¹⁰⁷ y está compuesta por tres elementos:

- Prestación económica por cese de actividad.
- Abono de la cotización a la Seguridad Social del trabajador autónomo, por contingencias comunes, que corre a cargo del órgano gestor.¹⁰⁸
- Medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora que corren a cargo del Servicio Público de Empleo de las correspondientes Comunidades Autónomas, o en su caso el Instituto Social de la Marina.

Pueden ser beneficiarios:

- Los trabajadores autónomos comprendidos en el RETA, que tengan cubiertas las contingencias derivadas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales.
- Trabajadores por cuenta propia incluidos en el RETM.
- Trabajadores por cuenta propia, incluidos en el Sistema Especial de Trabajadores por cuenta Propia Agrarios.
- No incluye a los profesionales afiliados a una Mutualidad de Previsión Social alternativa al RETA.

El régimen jurídico de la prestación por cese involuntario lo componen tres normas:

- Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Vigente hasta el 02 de Enero de 2016, derogada por la por el apartado 18 de la disposición derogatoria única del R.D. Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

107 SEMPERE NAVARRO, A.V. "La prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección", en AAVV. *"La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección"*. Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.

108 MARTÍNEZ MOYA, J."Cuantía de la prestación económica por cese de actividad y abono de la cotización de Seguridad Social durante la percepción de la prestación por cese de actividad", en en AAVV. *"La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección"*. Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012. El abono de la cotización de seguridad social durante la percepción de la prestación por cese de actividad está regulado por el art. 3.1.b) de la Ley 32/2010, y el art. 14 del RD 1541/2011 que la desarrolla. Corresponde al órgano gestor realizar la cotización (Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la S. Social, Se efectúa durante el mismo período que se percibe la prestación por cese de actividad, correspondiendo la base de cotización a la base reguladora de la prestación por cese de actividad (art. 9 de la Ley 32/2010).

- Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, Título V, que regula el sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Esta protección comprende una prestación económica y la cotización de la Seguridad Social por el trabajador autónomo, además de la formación y orientación profesional de los beneficiarios con vistas a su recolocación.
- Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, que desarrolla el sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. (BOE nº 263 de 1 de Noviembre de 2011). Esta normativa aborda el objeto de protección, los requisitos, la acreditación de la situación legal de cese de actividad, la dinámica de la protección por cese de actividad, el abono de cotizaciones a la Seguridad Social, el régimen financiero y de gestión del sistema, las medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora, las obligaciones de los trabajadores autónomos y la competencia sancionadora.
- Ley 31/2015 de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social.

Los requisitos para acceder a esta protección, son los siguientes:

- Estar afiliado y en situación de alta y tener cubiertas las contingencias profesionales.
- Solicitar la baja en el Régimen Especial correspondiente, a causa del cese de actividad.
- Tener cubierto el periodo mínimo de cotización por cese de actividad, siendo computable a tal efecto el mes en el que se produzca el hecho causante de la prestación.
- Encontrarse en situación legal de cese de actividad¹⁰⁹, suscribir el compromiso de

109 Las situaciones legales de cese de actividad (temporal o definitivo) aparecen listadas en el art. 5 de la Ley 32/2010, de 5 agosto. En coherencia con el diseño establecido en la Ley 20/2007, de 11 julio, por la que se aprueba el Estatuto del Trabajo Autónomo, estas situaciones aparecen estructuradas en atención al carácter ordinario (apartado primero) o económicamente dependiente (apartado segundo) que ostente el trabajador autónomo. Por su parte, la acreditación de las situaciones legales de cese de actividad se regula en el art. 6 de la Ley 32/2010. También aquí el modo de acreditar dichas situaciones se estructura por referencia a los trabajadores autónomos, en general, y a los trabajadores autónomos económicamente dependientes, en particular.

Un estudio detallado de la situación legal de cese de actividad se puede encontrar en BARRIOS

actividad y acreditar activa disponibilidad para la reincorporación al mercado de trabajo, a través de las actividades formativas, de orientación profesional y de promoción de la actividad emprendedora, a los que pueda convocarle el Servicio Público de Empleo de la correspondiente Comunidad Autónoma.¹¹⁰

- No haber cumplido la edad ordinaria para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación de Seguridad Social, salvo que el trabajador autónomo no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello.
- Hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social.
- Cuando el trabajador autónomo tenga algún trabajador a su cargo, es requisito previo al cese de actividad el cumplimiento de las garantías, obligaciones y procedimientos regulados en la legislación laboral.
- El reconocimiento del derecho a prestación se puede solicitar hasta el último día del mes siguiente al que se produjo el cese de actividad. Transcurrido este plazo, y siempre que el trabajador autónomo cumpla con el resto de requisitos exigidos legalmente, se descontarán del periodo de percepción los días que medien entre la fecha en que debería haber presentado la solicitud y la fecha en que se llevó a cabo tal presentación.

El reconocimiento da derecho al disfrute de la prestación económica a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se produjo el hecho causante del cese de actividad.

La duración de la prestación está en función de los periodos de cotización efectuados dentro de los cuarenta y ocho meses anteriores a la situación legal de cese de actividad de los que, al menos, doce deben ser continuados e inmediatamente anteriores a dicha situación de cese con arreglo a la siguiente escala:

BAUDOR, G.L. "La situación legal de cese de actividad", en AAVV. "La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección". Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.

110 La Ley 32/2010 considera situación legal de cese de actividad la originada por una serie de circunstancias o vicisitudes ocurridas en el ámbito familiar o personal del trabajador autónomo, que afectan negativamente al desarrollo de la actividad profesional por cuenta propia (violencia de género, divorcio, expulsión improcedente de la cooperativa, la fuerza mayor, etc.). Un estudio detallado de este aspecto se puede ver en el artículo de CAVAS MARTINEZ, F. "Acreditación de la situación legal de cese de actividad en los restantes supuestos", en AAVV. "La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección". Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.

DURACIÓN PRESTACIÓN POR CESE (MESES COMPLETOS) ⁽¹¹¹⁾

Periodo de cotización	Duración (art. 8)	Mayores 60 años (DA 1ª)
De 12 a 17	2	2
De 18 a 23	3	4
De 24 a 29	4	6
De 30 a 35	5	8
De 36 a 42	6	10
De 43 a 47	8	12
De 48 en adelante	12	12

La cuantía de la prestación es el 70 por ciento de la base reguladora, que es el promedio de las bases por las que se hubiera cotizado durante los doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese.

1. La cuantía máxima de la prestación por cese de actividad es del 175 por 100 del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples, salvo cuando el trabajador autónomo tiene uno o más hijos a su cargo; en tal caso, la cuantía es, respectivamente, del 200 por 100 o del 225 por 100 de dicho indicador.
2. La cuantía mínima de la prestación por cese de actividad es del 107 por 100 o del 80 por 100 del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples, según el trabajador autónomo tenga hijos a su cargo, o no. Se entiende que tiene hijos a cargo, cuando éstos son menores de veintiséis años, o mayores con una discapacidad en grado igual o superior al treinta y tres por ciento, carecen de rentas de cualquier naturaleza iguales o superiores al salario mínimo interprofesional excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias, y conviven con el beneficiario. No es necesaria la convivencia cuando el trabajador declare que tiene obligación de alimentos en virtud de convenio o resolución judicial, o que sostiene económicamente al hijo.

111 LUJÁN ALCARAZ, J. "Duración de la prestación económica", en AAVV. *"La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección"*. Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.

La base de cotización por cese de actividad, se corresponde con la base de cotización de régimen especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, que hubiere elegido como propia.

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 8 de la Ley 32/2010, modificado por la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 35/2010 de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, se puede volver a solicitar un nuevo reconocimiento de la prestación transcurridos dieciocho meses desde el reconocimiento del último derecho a la prestación, siempre que concurren los requisitos legales.

Desde un punto de vista crítico, nuestra valoración es que la incorporación de esta medida en 2010 supuso un avance importante en materia de convergencia en protección y derechos del trabajo autónomo con respecto al asalariado, por lo que al mejorar sensiblemente las condiciones de protección del colectivo de autónomos, cabe esperar que repercuta positivamente sobre su aumento, aunque se trate de una medida de promoción a largo plazo más que de un aumento de nuevas altas, lo que pretende es, junto con la convergencia, mejorar las condiciones de esta modalidad de trabajo para de ese modo hacer más atractiva esta opción.

Se introdujo dentro del periodo de crisis, por lo que cabe considerarla como una importante medida que contribuye a verificar la hipótesis del reforzamiento ocasionado por la crisis, pero no con carácter de refugio transitorio, sino más bien en relación con el cambio de paradigma, ya que tiene un carácter indefinido. Por tanto, estamos ante una medida de aproximación al Régimen General de la Seguridad Social que encubre la realidad de la huída del paradigma del trabajo asalariado.

Cabe objetar que la convergencia con el trabajo asalariado continúa siendo mejorable, ya que esta medida mantiene considerables diferencias entre ambas modalidades en lo que se refiere a la cuantía de la prestación y a su duración: el trabajador asalariado tiene mayor cobertura en caso de desempleo que el autónomo. El asalariado que haya cotizado el máximo, tiene acceso a una cobertura de 24 meses, mientras que el autónomo solamente tiene derecho a 12 meses, siempre que haya cotizado 48 meses como mínimo.

Del mismo modo, el autónomo, para acceder a la prestación, tiene que haber cotizado, como mínimo, entre 12 y 17 meses, en cuyo caso, tiene derecho a percibir 2 meses de prestación; los asalariados, con el mismo tiempo cotizado, duplican el periodo de cobertura, ya que les corresponden 4 meses.

2.3. Pago único de prestaciones contributivas por desempleo o cese de actividad de autónomos

En este grupo se incluyen las medidas consistentes en abonar en un solo pago la prestación pendiente de percibir en su totalidad o parte de ella, a los trabajadores que habiendo cesado en su anterior actividad por cuenta propia o ajena, tienen derecho a una prestación contributiva por desempleo o cese de actividad.

2.3.1. Capitalización de la prestación por desempleo para fomentar el trabajo autónomo

Se trata de una medida para fomentar y facilitar iniciativas de empleo autónomo a través del abono del valor actual del importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo. Se puede percibir de una sola vez, hasta el 100% del valor actual del importe de la prestación por desempleo que pudiera corresponder en función de las cotizaciones efectuadas, cuando se acredite:

a) que se va a realizar una actividad como trabajador autónomo, en cuyo caso se abona el importe que corresponde a la inversión necesaria para el desarrollo de la actividad por cuenta propia, incluido el importe de las cargas tributarias para el inicio de la actividad. No se incluyen en este supuesto, quienes se constituyan como trabajadores autónomos económicamente dependientes suscribiendo un contrato con una empresa con la que hayan mantenido un vínculo contractual previo, inmediatamente anterior a la situación legal de desempleo o perteneciente al mismo grupo empresarial de aquella.

b) Que se va a incorporar de forma estable como socio trabajador o de trabajo en

cooperativas o en sociedades laborales ya constituidas o constituirlas, aunque se haya mantenido un vínculo contractual previo con las mismas.

c) que se va a integrar como socio trabajador en una entidad mercantil de nueva o reciente creación (creada como máximo dentro de los 12 meses antecedentes), y capitalice la prestación para destinar hasta el 100 por cien de su importe a realizar una aportación al capital social de dicha entidad, en la que va a poseer el control efectivo de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 305.2.b) del RDL 8/2015, TRLGSS¹¹², y se produzca el alta en la Seguridad Social en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

La finalidad de esta medida es propiciar la iniciativa de autoempleo de los trabajadores desempleados, facilitando la realización de un trabajo por cuenta propia o la incorporación como socios trabajadores en entidades mercantiles (cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales, o cualesquiera otras sociedades mercantiles en las que además de poseer el control efectivo desempeñan una actividad profesional).

El abono de estas cantidades se realiza trimestralmente por el SPEE, previa presentación de los correspondientes documentos acreditativos de la cotización (artículo 4.2, del RD 1044/1985).

Su regulación legal se encuentra en las siguientes disposiciones:

112 El apartado 2.b. Del art. 305 del RDL 8/2015, TRLGSS, dice: «1. Estarán obligatoriamente incluidos en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos... 2.A los efectos de esta ley se declaran expresamente comprendidos en este régimen especial: a).... b) Quienes ejerzan las funciones de dirección y gerencia que conlleva el desempeño del cargo de consejero o administrador, o presten otros servicios para una sociedad de capital, a título lucrativo y de forma habitual, personal y directa, siempre que posean el control efectivo, directo o indirecto, de aquella. Se entenderá, en todo caso, que se produce tal circunstancia, cuando las acciones o participaciones del trabajador supongan, al menos, la mitad del capital social. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que el trabajador posee el control efectivo de la sociedad cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: 1.ª Que, al menos, la mitad del capital de la sociedad para la que preste sus servicios esté distribuido entre socios con los que conviva y a quienes se encuentre unido por vínculo conyugal o de parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el segundo grado. 2.ª Que su participación en el capital social sea igual o superior a la tercera parte del mismo. 3.ª Que su participación en el capital social sea igual o superior a la cuarta parte del mismo, si tiene atribuidas funciones de dirección y gerencia de la sociedad. En los supuestos en que no concurran las circunstancias anteriores, la Administración podrá demostrar, por cualquier medio de prueba, que el trabajador dispone del control efectivo de la sociedad.»

- Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único por el valor actual de su importe, como medida de fomento de empleo. Este RD y las modificaciones que se le han practicado, se mantienen en vigor en lo que no se oponga al contenido del art. 34 de la LETA.
- Ley 20/2007 LETA, art. 34, tras incorporar las modificaciones introducidas por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.

Pueden solicitar esta capitalización los trabajadores que partiendo de la situación de desempleo por cese definitivo de su actividad laboral por cuenta ajena, y siendo titulares del derecho a la prestación contributiva por desempleo, pretendan iniciar una actividad como trabajador autónomo o se integren como socios trabajadores en cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales, o resto de entidades mercantiles, en las que vayan a poseer el control efectivo de la entidad, y que tengan pendiente de percibir la totalidad o parte de las mensualidades que en derecho les correspondan, siempre que el número de éstas sea igual o superior a tres.

La aceptación de esta capitalización conlleva las siguientes obligaciones:

- Iniciar la actividad y darse de alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social, o acreditar en su caso, que está en fase de iniciación, dentro del plazo máximo de un mes desde que ha percibido la prestación, y en todo caso, después de la solicitud. Esta obligación establece un límite posterior, pero no anterior para el inicio de la actividad, que puede producirse *«en cualquier momento de la situación de desempleo, siempre que éste no sea anterior a dicha situación, que es lo relevante para que el derecho garantizado cumpla su finalidad de estimular la iniciativa de autoempleo de los trabajadores desempleados»* (STS de 7 de noviembre de 2005, RJ\2006\1690, Fundamento de Derecho 2º).
- Presentar ante la Entidad Gestora la documentación acreditativa del inicio de la actividad, donde debe quedar debidamente justificada la realización del gasto

conforme al presupuesto proyectado y aprobado en la concesión, siendo objeto de reintegro la parte del importe percibido no justificada documentalmente.

- Destinar la cantidad percibida a la aportación social obligatoria, en el caso de cooperativas o sociedades laborales o mercantiles, o a la inversión necesaria para desarrollar la actividad, en el caso de trabajadores autónomos, siendo considerado pago indebido en caso contrario. En este caso, ha quedado establecido por el TS que en el caso de no afectar toda la cantidad percibida a la actividad pertinente, solamente se considera pago indebido la porción no afectada, que es la que habría que reintegrar, siempre que se hayan cumplido los demás requisitos (STS de 30 de abril de 2001, RJ\2001\4612, fundamento de derecho 3º.5)

Los requisitos para solicitar la capitalización de la prestación por desempleo son:

- Haber cesado con carácter definitivo en la actividad laboral anterior.
- Tener derecho a la prestación por desempleo del nivel contributivo.
- No constituirse en TRADE a través de contrato con la empresa u otra empresa perteneciente al mismo grupo, para la que trabajaba con contrato laboral inmediatamente antes de pasar a la situación de desempleo.
- No haber compatibilizado el trabajo autónomo con la percepción de la prestación por desempleo durante los 24 meses anteriores.
- No haber hecho uso del pago único durante los 4 años previos.
- Disponer como mínimo de 3 mensualidades pendientes de cobro de la prestación por desempleo.

En caso de haber impugnado ante la jurisdicción social el cese de la relación laboral origen de la prestación por desempleo cuya capitalización se pretende, la solicitud de pago único deberá ser posterior a la resolución del procedimiento correspondiente.

La percepción de la prestación por su valor actual (descontado el importe del interés legal del dinero), es compatible con otras ayudas que para la constitución o integración en cooperativas o sociedades laborales pudieran obtenerse.

El beneficiario puede percibir hasta el 100% del valor actual del importe de la

prestación que le corresponde, en función de las aportaciones de capital o las necesidades de inversión, incluidos impuestos, para la puesta en marcha de la actividad, y debe destinarse a alguno de los conceptos siguientes:

- a) Gastos de constitución y puesta en funcionamiento de una entidad, así como al pago de las tasas y tributos, en el caso de los autónomos.
- b) Aportación al capital a una sociedad mercantil por sus socios, que pueden obtener un máximo del 100 % del importe de la prestación.
- c) Pago de servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad a emprender, a cuyo fin se puede destinar hasta el 15 por ciento de la cuantía de la prestación capitalizada.
- d) Desembolso, como aportación al capital social, o bien para financiar la cuota de ingreso en la cooperativa o para la adquisición de acciones o participaciones en la sociedad, sin que se puedan financiar desembolsos futuros o pagos aplazados, en el caso de socios trabajadores o de trabajo de carácter estable en una cooperativa o en sociedad laboral.

En relación con esta restricción a los pagos aplazados, han surgido dificultades interpretativas que han llegado hasta el TS. Esta problemática hace referencia a los casos en que al constituir una sociedad se acuerda una aportación inicial y el pago del resto en pagos aplazados durante ciertos años. En estos casos, toda la aportación es obligatoria, aunque aplazada. El Tribunal Supremo, ha sentado la jurisprudencia correspondiente en el sentido de que *«la cualidad de socio se adquiere por la suscripción de la aportación obligatoria y el desembolso que en la misma ha de realizarse de la parte correspondiente de la obligación que todo socio tiene de llevar a cabo, hasta cuya fecha ejerce los derechos inherentes a la condición de socio...»*, por lo que por parte del INEM solo debe incluirse en la Resolución del pago único la cantidad correspondiente a ese pago inicial (STS de 16 de enero de 2008, RJ\2008\239).

- e) En todas las modalidades permitidas para la capitalización, si no se obtiene el total de la cuantía de la prestación en un solo pago, se puede solicitar simultáneamente el abono del importe restante como subvención para la cotización a la Seguridad Social durante el desarrollo de la actividad, que se hace mediante

abonos mensuales.

Cabe también la posibilidad de solicitar y obtener exclusivamente el importe total de la prestación pendiente de percibir para subvencionar la cotización del trabajador a la Seguridad Social, que se hace por la entidad gestora mediante abonos mensuales.

Nos encontramos ante una medida a caballo entre la subvención y el anticipo, no siendo propiamente ni la una ni lo otro. Desde la perspectiva del desocupado, la prestación por desempleo o cese de actividad le corresponde durante un determinado periodo en función del tiempo que haya cotizado previamente, por lo que el pago único podría verse como un anticipo de la cantidad que le corresponde percibir. Pero no es propiamente un anticipo, ya que en realidad, si el titular del derecho a la prestación encuentra trabajo o se da de alta en el RETA, deja de estar desempleado, por lo que sin la excepción que se concede al pago único, dejaría de percibir la prestación, desapareciendo el derecho a su percepción una vez transcurrido el periodo estipulado para reanudarla, que recientemente ha pasado de 2 a 5 años. Por lo tanto, esa cantidad que se entrega en forma de pago único o de subvención para las cuotas de la seguridad social, se considera subvención, ya que de no ser por la excepción que supone la medida, no correspondería percibir desde el momento de producirse el alta en el RETA.

En esta medida se pueden resaltar algunos aspectos que denotan su importancia en relación con la creación de riqueza y ocupación:

- en determinados casos, la cantidad a percibir puede ser lo suficientemente elevada como para convertirse en el factor decisivo, al hacer posible la obtención de la financiación necesaria para el inicio de la actividad o para soportar la fase inicial hasta alcanzar la rentabilidad suficiente que permita continuarla.
- Además, cabe atribuirle un efecto activador sobre el perceptor de la prestación por desempleo o cese de actividad, en línea con las últimas tendencias de las políticas activas de empleo, en el sentido de que la prestación debe perseguir la más pronta reincorporación del trabajador a la actividad laboral. En este sentido, la posibilidad de utilizar la prestación para iniciar una actividad por cuenta propia, implica que

puede crear su propio puesto de trabajo sin dejar de percibir o perder la prestación, con lo que se desactiva posibles tendencias a la pasividad o ralentización de esfuerzos para reincorporarse a la actividad en condiciones adecuadas, con motivo de agotar la prestación.

Por otro lado, esta medida ha sido objeto de varios ajustes desde su adopción, en unos casos para modificar colectivos destinatarios, y en otras como consecuencia de la intervención del ámbito judicial. En el primero de los casos, podemos mencionar los ciclos de inclusión y exclusión de la posibilidad de establecerse como autónomos de los solicitantes de la capitalización de la prestación por desempleo¹¹³; en el segundo de los casos, podemos citar la imposibilidad de hacer aportaciones posteriores al capital social con cargo al pago único, derivada de la STS de 16 de enero de 2008, como hemos mencionado en el apartado referido al destino de la prestación.

En cuanto a la incidencia de esta medida en la respuesta a nuestras preguntas de investigación, cabe decir que tras un análisis evolutivo, se constata su aparición muy anterior al estallido de la crisis económica, como medida de fomento del autoempleo que inicialmente incluyó al trabajo autónomo, pero se vislumbra una mayor confianza de los poderes públicos en la modalidad del autoempleo colectivo, visible en la exclusión del trabajo autónomo. Su posterior restablecimiento en 2008, ya iniciada la crisis¹¹⁴, posibilidad que sigue vigente tras la entrada en vigor de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, cuyo contenido ha sido integrado en la LETA.

113 El R.D. Ley 1/1992, de 3 de abril, de Medidas de Fomento del Empleo y la Protección por Desempleo, suprimió en el art. 1 del RD 1044/1985 la referencia al trabajo autónomo como objetivo de los beneficiarios de la prestación por desempleo, resultando que solamente se concedería la capitalización de la prestación a quienes pretendieran integrarse como socios trabajadores en sociedades cooperativas o laborales. Posteriormente, se reiteró esta supresión en la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, que en su preámbulo IV, decía: «*El abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único que regula el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, con el fin de potenciar la economía social, se mantiene vigente para quienes pretendan realizar una actividad profesional como socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o sociedad anónima laboral, y se suprime para el resto de los colectivos*»

114 El artículo 2 del Real Decreto 1975/2008, derogado por Ley 31/2015, modificó el apartado primero, regla 3.^a de la disposición transitoria cuarta de la Ley 45/2002, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, haciendo extensiva la medida a quienes pretendan establecerse como autónomos. La Ley 31/2015, cuyo contenido se integró en la LETA, mantuvo esta posibilidad.

La Ley 31/2015, además extendió la posibilidad de acogerse a la capitalización de la prestación, a los desempleados que pretenden incorporarse como socios en las entidades mercantiles de reciente o nueva creación, con el requisito de que además de ejercer su actividad profesional, vayan a poseer el control efectivo, y por lo tanto, se encuadran en el RETA. Esto supuso un cambio de enfoque en la orientación en la política de empleo, ya que se adoptó una perspectiva más económica, al ampliar el alcance de la medida desde el autoempleo hasta la actividad empresarial, incluyendo la posibilidad de que el beneficiario de la capitalización pueda integrarse en sociedades mercantiles de nueva o reciente creación.

Por lo tanto, podemos decir que más que una medida específica de promoción del trabajo autónomo, se trata de una medida de fomento del autoempleo que muestra una mayor confianza en las modalidades colectivas, tanto de la economía social como mercantil, debido que se tiene mayor confianza en estas modalidades para crear empleo estable y de calidad.

No obstante, el restablecimiento del trabajo autónomo cuando empezó la crisis, constituye evidencia de un cambio de orientación hacia el trabajo autónomo, lo que permite afirmar que constituye un apoyo a la explicación del refugio temporal, pero esto no excluye la posibilidad de considerarlo también como una intensificación de los esfuerzos, propiciada por la crisis, para fomentar el acceso al trabajo autónomo como una alternativa permanente al trabajo asalariado.

En relación con el proceso de deslaboralización, se observa una postura ambivalente. Por un lado, se excluye abiertamente la posibilidad de transitar desde el empleo asalariado al trabajo autónomo, pasando por el desempleo, para constituirse como TRADE en la empresa para la que previamente se ha trabajado como empleado. En apariencia, esto parece ir en contra del proceso de deslaboralización, tratando de frenar la transición desde el empleo asalariado al trabajo autónomo, generalmente promovido por las empresas para reducir sus costes laborales. Pero en la realidad, su efecto es el contrario, ya que pone al empleador, principal interesado en este proceso, en mejor posición aún. Se trata de un freno cuyo efecto consiste en desactivar la tenue protección que proporciona la LETA al trabajador a través de la figura del TRADE, ya que el

impedimento de constituirse en TRADE, en lugar de impedir el tránsito desde el trabajo asalariado al trabajo autónomo, pues nada obliga a constituirse como tal, lo que facilita es la ocultación de tal realidad en la transición, con lo que ese tránsito se realiza aún en peores condiciones. El trabajador que resulte forzado a establecerse como autónomo para mantener su puesto de trabajo, ante la disyuntiva entre el desempleo y seguir trabajando, probablemente opte por lo segundo, con lo que en este caso, si accede a la capitalización, no solamente no podrá establecerse como TRADE, sino que además estará en peor situación ante el empresario, ya que el riesgo de pérdida del derecho a la prestación percibida le impediría poder reclamar el acceso a los eventuales derechos que otorga esa condición de TRADE.

Por otro lado, nada impide obtener la capitalización para establecerse como TRADE, si esa condición se adquiere contratando con una empresa para la que no se haya trabajado previamente como empleado.

Por lo tanto, se puede decir que esta medida, aparentemente contraria al proceso deslaborizador, resulta favorable a ello, aunque de forma indirecta. Por un lado bajo una aparente oposición al proceso, se facilita la elusión de las tenues obligaciones que impone la LETA al empleador, y por otro, facilita el acceso al trabajo autónomo en el mayor grado de intensidad posible, ya que se trata de una medida de fomento, con lo que se incentiva el establecimiento como trabajador autónomo, incluido el TRADE, y más aún, el TRADE no declarado.

2.3.2. Capitalización de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos

Esta medida, destinada a los trabajadores autónomos que tras el cese de su actividad son titulares del derecho a la percepción de la prestación por cese de actividad, consiste en la percepción de una sola vez, del valor actual del importe total o de parte del importe pendiente de percibir de la prestación contributiva por cese involuntario de actividad como trabajador autónomo, con la finalidad de facilitar el pago de los gastos requeridos para iniciar una nueva actividad autónoma, o de aportar el 100% percibido al

capital social de una entidad mercantil de nueva o reciente constitución, siempre que el perceptor vaya a poseer el control efectivo de la misma, y a ejercer en ella una actividad profesional.

El objeto de esta medida es favorecer el autoempleo, la creación de pequeñas explotaciones o la vigorización de cooperativas de trabajo y sociedades laborales, de acuerdo con la grave necesidad de reactivar la producción, mantener y fortalecer, en lo posible, el dañado tejido empresarial por los efectos de la crisis. El propósito fundamental de la norma es facilitar la opción de emprender una nueva actividad tras el cese de la anterior, mediante el auxilio a la financiación de la inversión necesaria para su iniciación, o a las cotizaciones a la Seguridad Social. Se trata de suavizar en lo posible los rigores que implica la necesidad de obtener financiación para emprenderla, o la carga que supone la cotización a la Seguridad Social: no se trata de una mera cobertura, sino de un instrumento de estímulo empresarial.

Su régimen jurídico está regulado en el art. 39 LETA, introducido por Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. La Ley 31/2015, a su vez derogó la Disposición que lo regulaba hasta entonces (Disposición adicional cuarta del Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, por el que se desarrollaba la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se estableció un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos).

En cuanto a los requisitos, el perceptor debe tener pendiente de percibir al menos seis meses de prestación, y acreditar ante el órgano gestor que va a realizar una actividad profesional como trabajador autónomo o que va a dedicar el 100% de la prestación a realizar una aportación al capital social de una entidad mercantil de nueva o reciente constitución (constituida con antelación máxima de 12 meses a la aportación), siempre que vaya a poseer el control efectivo de la misma, y en la que va a ejercer una actividad profesional encuadrado como trabajador por cuenta propia en el Régimen Especial de la Seguridad Social correspondiente por razón de su actividad.

Un importante aspecto del régimen jurídico es el destino de la prestación obtenida,

pues el importe se puede utilizar, siempre que se haya solicitado y concedido para ello, en los siguientes conceptos:

- Inversión necesaria para desarrollar la actividad por cuenta propia, incluidas las cargas tributarias requeridas para el inicio de la actividad.
- Aporte del capital requerido para integrarse como socio de trabajo en una Sociedad cooperativa o socio trabajador en una sociedad laboral.
- Aporte del capital requerido para integrarse en la entidad mercantil en la que además de socio con control efectivo, ejercerá su actividad profesional.
- Gastos de gastos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad, por importe igual o inferior al 15% de la prestación.
- Subvención de las cuotas de Seguridad Social, previa solicitud del interesado. A este concepto se puede dedicar el total de la prestación o la parte no concedida para los conceptos anteriores. La abona la entidad gestora mensualmente al interesado, previa comprobación del mantenimiento del alta en el RETA.

Las dos obligaciones específicas de los beneficiarios son iniciar, en el plazo máximo de un mes desde que se recibe la prestación, la actividad para cuya realización se le hubiera concedido y darse de alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social, o acreditar, en su caso, que está en fase de iniciación, y afectar la cantidad percibida a la actividad para la que se ha concedido.

Sobre el régimen de compatibilidad de la prestación, se prevé la compatibilidad de la percepción de la prestación en un pago único con otras ayudas que para la promoción del trabajo autónomo pudieran obtenerse, bien con carácter individual o bien a través de la constitución de una sociedad de capital.

Se puede decir, en una valoración general, que con la introducción del pago único de la prestación por cese de actividad se dio un importante avance en la dirección de la reducción de la brecha existente entre los derechos del trabajo por cuenta ajena y el trabajo por cuenta propia, y esto es un valor que realza su importancia, pero en esa convergencia de derechos aún persisten diferencias entre ambas modalidades de trabajo:

1. Al perceptor de la prestación por desempleo, para acceder al pago único, se le exige un mínimo de 3 mensualidades pendientes de percibir, mientras que si se trata de

un perceptor de la prestación por cese, ese mínimo es de 6 mensualidades.

2. Los perceptores de la prestación por desempleo, cuando no pretenden establecerse como trabajadores autónomos, pueden optar por la modalidad de sociedades cooperativas o sociedades laborales, o por entidades mercantiles de nueva o reciente creación, en las que además de ejercer su actividad profesional, ejercerán el control efectivo de dichas entidades; en el caso de los perceptores de la prestación por cese de actividad, en cambio, tienen limitada esa posibilidad por el art. 39 LETA, por lo que no pueden integrarse como socios trabajadores en cooperativas o sociedades laborales que tengan una vida superior al año¹¹⁵.

Nos encontramos, pues, con diferencias de tratamiento, ya que se evidencia un diferente grado en la protección proporcionada por el RGSS y el RETA, cuya aproximación debería contemplarse si lo que se pretende es facilitar la convergencia de derechos entre ambas modalidades de trabajo.

Se trata de una medida adoptada en pleno periodo de crisis, que tiene un carácter mixto entre la promoción del trabajo autónomo y el autoempleo, y la convergencia en protección y derechos con el trabajo asalariado, por lo que cabe atribuirle un peso moderado entre aquellas que favorecen la búsqueda del refugio en el trabajo autónomo. No obstante, dada su validez indefinida, no se trataría de un refugio temporal, sino que más bien se trataría de un refugio permanente o alternativa al trabajo por cuenta ajena. Por otro lado, nada indica incompatibilidad alguna de esta medida con la tendencia deslaboralizadora, por lo que se puede decir que de forma implícita resulta favorable al nuevo paradigma de la relación laboral.

115 El art. 39 LETA dice: «1. Quienes sean titulares del derecho a la prestación por cese de actividad, y tengan pendiente de percibir un período de, al menos, seis meses, podrán percibir de una sola vez el valor actual del importe de la prestación, cuando acrediten ante el órgano gestor que van a realizar una actividad profesional como trabajadores autónomos o destinen el 100 por cien de su importe a realizar una aportación al capital social de una entidad mercantil de nueva constitución o constituida en el plazo máximo de 12 meses anteriores a la aportación, siempre que vayan a poseer el control efectivo de la misma, .../...y a ejercer en ella una actividad profesional, encuadrados como trabajadores por cuenta propia en el Régimen Especial de la Seguridad Social correspondiente por razón de su actividad.»

2.4. Compatibilidad del alta en el RETA con la percepción de la prestación por desempleo

Básicamente, esta medida, dirigida a desempleados que siendo titulares de la prestación por desempleo, opten por iniciar una actividad por cuenta propia dándose de alta en el RETA, consiste en permitir iniciar la realización de su actividad por cuenta propia compatibilizándola con la percepción de la prestación contributiva por desempleo, durante un periodo máximo de 270 días, o fracción en el caso de restarle menos días de prestación, como consecuencia de haber causado baja total y definitiva en el empleo anterior, siempre que el trabajo anterior no haya sido autónomo.

Para acceder a esta medida, se requiere:

- Solicitarlo a la entidad gestora dentro de los 15 días desde el alta en cualquiera de los regímenes de Trabajo por Cuenta Propia de la Seguridad Social.
- No realizar trabajo por cuenta ajena. La realización de cualquier trabajo por cuenta ajena a jornada completa o parcial determina el fin en la compatibilidad.
- No haber realizado su último trabajo previo a la situación de desempleo como autónomo.
- No haber hecho uso de este derecho u obtenido la prestación en pago único durante los 24 meses anteriores.
- No contratar para realizar servicios de carácter profesional, con empleador o grupo de empresas, para quien hayan trabajado con carácter inmediatamente anterior como empleado.

Algunos aspectos de interés a tener en cuenta en relación con esta medida son:

- Los beneficiarios de esta medida están exentos de las obligaciones como demandante de empleo y de las derivadas del compromiso de actividad previstas en el artículo 231 de la Ley General de la Seguridad Social.
- El periodo de 60 meses para extinción o suspensión del derecho a prestación por desempleo comienza a computarse desde el alta como trabajador por cuenta propia.
- Si al cesar como trabajador por cuenta propia tiene derecho a la percepción por cese involuntario de actividad, puede elegir entre esta prestación o reabrir la que

tuviera pendiente, en cuyo caso, las cotizaciones que dieron derecho a aquella prestación, no serán computables a efectos de un derecho posterior.

- Los trabajadores que acceden como socios trabajadores a Sociedades Laborales de nueva creación o socios de cooperativas de trabajo de nueva creación, también pueden compatibilizar la prestación por desempleo en las mismas condiciones.

A la hora de establecer una valoración crítica de esta medida, que se aplica desde su introducción en la LGSS por el artículo 2 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, debemos tener presente que es una excepción a la incompatibilidad de la percepción de la prestación por desempleo con la realización de cualquier actividad por cuenta propia, y se introduce con el fin de facilitar el acceso al autoempleo.

A mi entender, es importante porque además de facilitar a sus potenciales beneficiarios el acceso al autoempleo, tanto individual como colectivo, les ayuda a superar el dilema entre iniciar la actividad por cuenta propia o postergarla para seguir percibiendo la prestación. Además, si se posterga dicho inicio, se reducen las probabilidades de que éste se produzca, ya que a medida que se avanza en el periodo de percepción de la prestación, aumenta la presión para obtener un ingreso de subsistencia, frecuentemente ausente en las fases iniciales de los negocios.

Por otro lado, en determinados casos, esta medida puede suponer un incentivo para el afloramiento de actividades no declaradas, frecuentemente realizadas en la situación de desempleo, lo que puede contribuir a que esas actividades adquieran una mayor legitimidad con vistas a convertirse en verdaderas alternativas al refugio fraudulento temporal en el trabajo autónomo bajo la forma no declarada.

El periodo de aplicación máximo de la compatibilidad es de nueve meses, lo que proporciona un ingreso adicional durante ese periodo inicial. No obstante, en el caso de que al perceptor le correspondiera más tiempo de percepción de la prestación por desempleo, ese periodo al que tiene derecho se mantiene durante 5 años contados a partir de la fecha de alta en el RETA, pudiendo reanudar su percepción en el caso de cesar en la actividad iniciada, en cuyo caso, si ha generado derecho a la prestación por cese

involuntario de la actividad por cuenta propia, podrá optar por una de las dos prestaciones, extinguiéndose la no elegida.

Este periodo de 5 años se ha establecido con la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, que amplió el anterior plazo de dos años, como medida para evitar el dilema entre persistir en la actividad autónoma o cesarla para reanudar la percepción de la prestación antes del vencimiento de su vigencia, evitando así su pérdida. Con estos tres años adicionales, se amplió la posibilidad de que la actividad autónoma se consolide y el trabajador no considere necesario volver a la situación de desempleo.

Finalmente, conviene matizar que en esta medida no existe convergencia entre la prestación por desempleo y la prestación por cese de actividad, ya que en este último caso, el art. 342.1 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social establece la incompatibilidad de la prestación con *«el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, así como con el trabajo por cuenta ajena.»*, y en este caso no se ha establecido excepción como en las prestaciones por desempleo.

Probablemente, el mantenimiento de esta divergencia entre ambas prestaciones, se deba a la necesidad de evitar actuaciones fraudulentas de cese de actividad para percibir la prestación, pero lo mismo que en otras medidas, como en el caso de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social de los desempleados, que incluye tanto a los perceptores de la prestación por desempleo como por cese de actividad, y que también se abona en los casos de pago único de la prestación por desempleo o por cese durante el período correspondiente al tiempo que hubieran permanecido percibiendo la prestación correspondiente. Como vemos, en estos casos, el autónomo que cesa en su actividad y durante la percepción de la prestación inicia otra actividad por cuenta propia, tanto si solicita el pago único como si no lo hace, percibe, de igual modo que el desempleado procedente de trabajo por cuenta ajena, la bonificación de cuotas al RETA. En cambio, no

hay convergencia de derechos entre ambas modalidades de trabajo a la hora de compatibilizar la prestación con la realización de trabajo por cuenta propia, ya que solo se le permite al perceptor de la prestación por desempleo.

Entiendo que sería deseable que se arbitraran medidas disuasorias o de cualquier otro tipo para evitar dichas actuaciones fraudulentas, y dar un paso más en la convergencia de derechos entre el trabajo autónomo y el trabajo por cuenta ajena, permitiendo que los perceptores de la prestación por cese de actividad puedan acogerse a esta medida en igualdad de condiciones que los perceptores de la prestación por desempleo.

Esta medida, dirigida directamente a facilitar el establecimiento como trabajador autónomo de desempleados, se adoptó en plena crisis, tiene vigencia indeterminada, y aunque es difícil estimar su impacto, no se puede negar que lo tiene. Por lo tanto, se trata de una de las medidas que apoyan la explicación de la intensificación del reforzamiento del trabajo autónomo durante la crisis, compatible con refugio temporal, pero no excluye la posibilidad del refugio permanente, y además, a pesar de impedir al nuevo autónomo la contratación de prestación de servicios con ex-empleadores, no impide que contraten con otros empresarios, por lo que en este aspecto, favorece indirectamente la implantación del paradigma deslaborizador.

2.5. Conclusiones generales sobre los incentivos al trabajo autónomo en el ámbito del sistema de la seguridad social

En el ámbito de la Seguridad Social contamos con una amplia variedad de medidas dirigidas a promover el trabajo autónomo. Algunas de ellas lo hacen directamente, fomentando el establecimiento de nuevas iniciativas, y otras lo hacen de una forma indirecta, aumentando el atractivo de esta modalidad de trabajo para la población activa. En algunos casos focalizan su ámbito de cobertura sobre determinados colectivos, como jóvenes, discapacitados, víctimas de violencia de género o terrorismo, etc. y en otros,

tienen carácter general, sin restricciones, como las reducciones y bonificaciones para nuevos autónomos.

Algunas se promulgan con la finalidad específica de promocionar el trabajo autónomo entre la población desempleada o incluso la población activa en general, pero también hay medidas que comparten esta finalidad con otras diferentes, e incluso las hay con finalidades totalmente ajenas a la promoción del trabajo autónomo, pero que aún así también contribuyen en mayor o menor medida a ello.

De acuerdo con esto, las medidas específicas para fomentar directamente el trabajo autónomo son:

1. Prestación por cese de actividad.
2. Reducciones y bonificaciones para nuevos autónomos.
3. Pago único de las prestaciones por desempleo o cese de actividad.
4. Compatibilización de la prestación por desempleo con el alta en RETA.
5. Pluriactividad.

Entre las medidas que añaden o combinan varias finalidades, y que prestan una especial atención a determinadas circunstancias, se incluyen las siguientes:

1. Reducciones y bonificaciones para familiares colaboradores, incluidos los del sistema especial agrario, que combinan la promoción del trabajo autónomo con otras, como la de reducir las cifras de desempleados, facilitar el acceso a la cotización a la Seguridad Social, afloramiento de actividades no declaradas, refugio transitorio en el negocio familiar, etc. Se trata más bien de facilitar la afiliación a la Seguridad Social que del inicio de una nueva actividad por cuenta propia con las implicaciones que conlleva, ya que se trata de una incorporación a una actividad ya establecida. Con ello aumenta la cifra de afiliados al RETA, pero no de actividades nuevas.
2. Reducciones y bonificaciones para discapacitados y víctimas de violencia de género o terrorismo, cuya finalidad añadida a la promoción del trabajo autónomo, es la de proteger determinadas circunstancias desfavorables, o más bien, prestar dentro de esta actividad de promoción, una atención especial a estos colectivos, siguiendo las prescripciones legales en este sentido.

3. Bonificaciones por circunstancias relacionadas con el cuidado de familiar y con el aumento del tamaño familiar, aunque contribuyen indirectamente a la promoción del trabajo autónomo, tienen más importancia en cuanto medidas de protección y de convergencia con el trabajo asalariado.
4. Reducción para residentes en Ceuta y Melilla.
5. Exención para mayores de 65 años.

Finalmente, la suspensión temporal de la obligación de cotizar en RETA para víctimas de violencia de género, tiene la finalidad exclusiva de proteger esta circunstancia, y en todo caso converge desde su implantación con la medida existente para el trabajo asalariado. No se puede negar que contribuye, aunque sea a nivel mínimo a la promoción del trabajo autónomo, pero no es este su fin.

Si nos centramos en las medidas diseñadas específicamente para promocionar el trabajo autónomo, entre las que se encuentran las más importantes en este sentido, hemos visto como una buena parte de ellas ya se habían adoptado antes del estallido de la crisis, como es el caso de las bonificaciones y reducciones para nuevos autónomos, y el pago único de la prestación por desempleo, habiendo sido reforzadas durante la crisis; otras, en cambio, se han adoptado por primera vez después de la aparición de la crisis, como es el caso de la compatibilidad de la percepción de la prestación por desempleo con el alta en el RETA, la pluriactividad, la prestación por cese de actividad, y el pago único de la prestación por cese de actividad. Esto permite afirmar que el impulso del trabajo autónomo no es una tendencia iniciada con el estallido de la crisis, sino que ya venía de antes, pero también se puede afirmar que esa tendencia se ha intensificado como consecuencia de la crisis.

La ausencia de transitoriedad en estas medidas, a las que se confiere una vigencia indefinida, unida a la trayectoria pre-crisis de buena parte de ellas, no contribuye a favorecer la idea de un hipotético refugio transitorio en el trabajo autónomo a la espera de una eventual recuperación económica que traiga consigo la recuperación de puestos de trabajo asalariado, hipótesis que únicamente podría encontrar algo de apoyo en los casos de las bonificaciones para los familiares colaboradores de autónomos.

Los mecanismos para incidir sobre el trabajo autónomo utilizados, se han dirigido

principalmente a impulsar directamente nuevas altas, o bien a mejorar el atractivo del trabajo autónomo para la población activa, pero ninguna medida, a excepción de la reducción para residentes en Ceuta y Melilla y la exención para mayores de 65 años se ha dirigido facilitar la permanencia, el desarrollo y/o la consolidación de las iniciativas nuevas ni de las ya existentes, lo que parece denotar una preocupación por reducir las cifras del desempleo, pero no una preocupación real por impulsar la generación de trabajo estable y de calidad.

Esto puede tener una explicación basada en la orientación política subyacente en el proceso legislativo: para la orientación socialista, la estabilidad y calidad del trabajo tienen especial importancia, lo que en el caso del trabajo autónomo, como destinatario de medidas procedentes de las políticas de empleo, debe traducirse en la articulación de mecanismos que faciliten el mantenimiento, desarrollo y consolidación de las iniciativas de trabajo autónomo, pues se conciben como una forma de obtener una ocupación, más que de aprovechar una oportunidad de negocio. Así, en el análisis que realizamos más adelante de las medidas adoptadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, gobernada durante largo tiempo por el Partido Socialista, veremos cómo se han articulado mecanismos tendentes a facilitar el mantenimiento, desarrollo y consolidación de las iniciativas de trabajo autónomo, con mayor o menor éxito, pero lo cierto es que reflejan esta preocupación; para la orientación liberal, en la que se concibe que la intervención pública sobre la actividad económica no debe producirse, o en todo caso, limitarse al mínimo imprescindible, las iniciativas de trabajo autónomo se consideran más como parte de la iniciativa económica privada, enfatizándose más el componente económico que el laboral. Lo importante en todo caso es facilitar que quienes han detectado una oportunidad de negocio y deciden ponerla en marcha, puedan hacerlo. Se entiende que estas iniciativas tienen más potencial generador de empleo asalariado que las de autoempleo. El problema es que cuando se accede por motivos distintos a la vocación o al convencimiento, las probabilidades de éxito disminuyen considerablemente, ya que no se suele contar con las competencias que exige esta modalidad de trabajo, ni con la predisposición a realizar los sacrificios requeridos para sacar adelante estas iniciativas.

3. INCENTIVOS FISCALES

3.1. La exención de tributar en irpf por el pago único de la prestación por desempleo

La totalidad de la cantidad percibida por el pago único de la prestación por desempleo está exenta de tributar por el IRPF, con el único requisito de mantener durante 5 años la finalidad para la que se concedió la prestación por desempleo en esta modalidad (mantener la acción de sociedad laboral, participación en sociedad cooperativa, o actividad como trabajador autónomo).

Esta medida se regula en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, artículo 7.n.

Desde el año 2006, el importe exento de tributar era de 12.020 euros; en 2010, se aumentó hasta 15.500 euros, con carácter indefinido por el artículo 65 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, y finalmente, el art. 8 del R.D. Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, convalidado por la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, modificó el artículo 7.n) y suprimió el apartado c) del artículo 14.2 de la Ley 35/2006 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio¹¹⁶. Con esta medida, se generalizó la exención a toda la cantidad

116 El artículo 8 de la L 11/2013 dice: «Incentivos en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Con efectos desde 1 de enero de 2013 se introducen las siguientes modificaciones en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio: Uno. Se modifica la letra n) del artículo 7, que queda redactada de la siguiente forma:« n) Las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único establecida en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, siempre que las cantidades percibidas se destinen a las finalidades y en los casos previstos en la citada norma. Esta exención estará condicionada al mantenimiento de la acción o participación durante el plazo de cinco años, en el supuesto de que el contribuyente se hubiera integrado en sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado o hubiera realizado una aportación al capital social de una entidad mercantil, o al mantenimiento, durante idéntico plazo, de la actividad, en el caso del trabajador

percibida, suprimiendo el límite máximo de 15.500 euros establecido hasta entonces.

3.2. Reducción en el rendimiento neto positivo en irpf por inicio de actividad económica

Los contribuyentes que inicien el ejercicio de una actividad económica y determinen el rendimiento neto de la misma con arreglo al método de estimación directa, pueden aplicar una reducción del 20% en su rendimiento neto positivo declarado, durante dos ejercicios, a partir del primer período impositivo con resultados positivos.

Para ello, se requiere :

- No haber ejercido actividad económica alguna durante el año anterior a la fecha de inicio de la misma (no se tienen en consideración las actividades en cuyo ejercicio se hubiera cesado sin obtener rendimientos netos positivos desde su inicio). Cuando con posterioridad al inicio de la actividad se inicie una nueva actividad sin haber cesado en el ejercicio de la primera, la reducción prevista en este apartado se aplica sobre los rendimientos netos obtenidos en el primer período impositivo en que los mismos sean positivos y en el período impositivo siguiente, a contar desde el inicio de la primera actividad.
- La cuantía de los rendimientos netos sobre la que se aplica la citada reducción no puede superar el importe de 100.000 euros anuales.
- Durante el período impositivo, el contribuyente no puede haber percibido más del 50 por ciento de sus ingresos de una persona o entidad de la que hubiera obtenido rendimientos del trabajo en el año anterior a la fecha de inicio de la actividad.

La regulación legal de esta medida se contiene en el art. 32 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, redactado por el número tres del artículo 8 de la Ley 11/2013, de 26

autónomo. Dos. Se suprime la letra c) del apartado 2 del artículo 14....»

de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

3.3. Conclusiones sobre los incentivos fiscales

Se trata de medidas positivas en el sentido de que reducen la carga impositiva en las fases más necesitadas de liquidez del proyecto de autoempleo.

No obstante, cabe indicar que la exención de tributar, se dirige exclusivamente a los titulares de la prestación por desempleo, sin que se haga referencia alguna a los perceptores de la prestación por cese de actividad, lo que a mi entender constituye un trato diferencial desventajoso para el trabajo autónomo, ya que se priva de un beneficio al perceptor de la prestación por cese de actividad por el simple hecho de haber sido autónomo antes de pasar a la situación de desempleo, pues las demás circunstancias son iguales para ambos casos: la prestación se percibe como consecuencia del cese en una actividad anterior que ha generado ese derecho, y la modalidad del pago único, tanto de la prestación por desempleo como por cese de actividad, tiene como objeto facilitar el establecimiento como trabajador autónomo, por lo que no parece razonable la existencia de ese tratamiento desigual, que además es contrario a la tendencia reduccionista de la brecha en protección y derechos existente entre ambas modalidades de trabajo.

Como hemos visto, esta medida se introdujo antes del estallido de la crisis, y ha recibido, después de dicho estallido dos modificaciones que la han reforzado, una de ellas aumentando su límite máximo, y la otra, suprimiéndolo. Es difícil aislar el impacto de esta medida sobre el trabajo autónomo. Probablemente no es muy importante como incitador de iniciativas de autoempleo, pero sí como uno de los factores que contribuyen a convertirlo en una opción más atractiva, y a favorecer su desarrollo y consolidación.

En cualquier caso, se trata de una medida que por su carácter indefinido y por su aparición previa al estallido de la crisis, encaja más bien en una hipotética potenciación del trabajo autónomo como alternativa estable al trabajo asalariado, aunque haya recibido

un impulso motivado por la crisis.

Por su parte, la reducción del 20% en el rendimiento neto positivo por inicio de actividad se introdujo en 2013, y además con carácter indefinido, lo que permite encajar esta medida en ambos paradigmas, aunque incorpora un factor favorable a una hipotética potenciación del trabajo autónomo como refugio temporal, ya que excluye a quienes han percibido un porcentaje significativo de sus ingresos (más del 50%) de su anterior empleador, lo que constituye una forma de evitar el apoyo manifiesto a la tendencia deslaborizadora. Esto desconcierta un poco, dado que parece dar la apariencia de un intento de presentar cierta oposición al fenómeno de la deslaborización, lo cual es deseable, pero en este caso hay un matiz importante, y es que la penalización se aplica precisamente a la víctima del proceso, que con bastante probabilidad se establece como autónomo de una forma forzada como consecuencia de la decisión de su empleador de externalizar su tarea, ofreciéndole la posibilidad de seguir realizándola por su cuenta.

4. MEDIDAS DE CAMBIO NORMATIVO PARA GENERAR UN ENTORNO FAVORABLE AL TRABAJO AUTÓNOMO

Recordando lo expuesto en el capítulo dos, hemos adoptado como criterio de clasificación de las medidas de promoción del trabajo autónomo el tipo de actividad pública que se utiliza para intervenir en la economía, que en nuestro caso se ha pragmatizado en tres grupos o categorías: la actividad pública de fomento, la actividad pública de policía, en nuestro caso, de realización de cambios en las normativas para generar un entorno favorable al trabajo autónomo, y la actividad de prestación directa de servicio público.

En los epígrafes antecedentes de este capítulo hemos visto el conjunto de medidas de promoción del trabajo autónomo que, de acuerdo con la clasificación de las técnicas de intervención pública en la economía, se encuadran dentro de la actividad de fomento.

A continuación nos vamos a referir a las medidas de cambios normativos que se

dirigen específicamente a la promoción del trabajo autónomo: la formación subvencionada para autónomos, la medida alternativa a las cuotas de reserva, consistente en la contratación con autónomos discapacitados, y los privilegios concursales para autónomos.

En cuanto a la prestación de servicio público, se da la circunstancia de que todas las medidas disponibles que promocionan al trabajo autónomo, lo hacen de una forma implícita, pero no son exclusivas, ya que se dirigen a la actividad empresarial en general, por lo que se verán más adelante, en otro capítulo dedicado a las medidas de promoción de la actividad económica que no excluyen al trabajo autónomo.

4.1. Inclusión de los autónomos en el sistema de formación profesional

La medida consiste en la posibilidad de participación de los trabajadores autónomos en acciones formativas de Formación Profesional de Oferta, que dentro del sistema de formación profesional para el empleo, se dirijan a ellos. A estas acciones formativas se puede acceder a través de los planes de formación de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo¹¹⁷, o de las Comunidades Autónomas.

Al tratarse de Formación Profesional de Oferta, los beneficiarios de las subvenciones destinadas a la ejecución de planes de formación dirigida específicamente al colectivo de autónomos, son las asociaciones representativas de autónomos de carácter intersectorial, así como las organizaciones contempladas en el artículo 21.5 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo. En todo caso, tienen prioridad las asociaciones representativas de autónomos con mayor implantación en el respectivo ámbito territorial (art. 3.1 de la Orden TAS/718/2008).

Su regulación se contiene en la siguiente normativa:

- RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación

117 Fundación creada por Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, en su art. 25. De acuerdo con su disposición adicional sexta, la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, pasó a adoptar esta denominación, adecuando su composición a las nuevas condiciones establecidas por el citado art. 25.

profesional para el empleo.

- Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, que regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta, y cuenta con la participación del Fondo Social Europeo.
- Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Si revisamos la evolución de la Formación para el Empleo, podemos concluir que esta medida merece una valoración positiva, aunque es susceptible de alguna mejora.

Inicialmente, la Ley 51/1980 reguló el programa de Formación Profesional Ocupacional. Esta Ley disponía que el INEM establecería un programa anual de Formación Profesional Ocupacional para que los trabajadores pudieran acceder al mercado laboral, reconvertirse o adquirir una mayor especialización profesional. Pero todo se refería al trabajo asalariado.

Posteriormente, el RD 631/1993, reguló la impartición de formación para los trabajadores asalariados, la reinserción de parados, y el reciclaje de los trabajadores, pero tampoco se daba cabida a los autónomos.

Hubo que esperar hasta el RD 395/2007, de 23 de marzo, que regulaba el subsistema de formación profesional para el empleo, para que los autónomos tuvieran cabida, o al menos eso cabe deducir de la lectura del art. 5.1 de este Real Decreto, pues no se hace mención directa a ellos, sino que en el primer párrafo se especifica que son destinatarios de la formación profesional para el empleo *«todos los trabajadores ocupados y desempleados, incluidos los que no cotizan por formación profesional...»*.

Esta expresión, por sí sola, es confusa, ya que puede interpretarse que con la expresión «trabajadores ocupados» se refiere a los asalariados, que hasta ese momento eran los destinatarios de las acciones formativas.

Sin embargo, un poco más adelante, al especificar los trabajadores que pueden participar en las distintas modalidades de formación, distingue entre trabajadores asalariados y trabajadores ocupados, especificando que la formación de demanda se dirige

a los asalariados, y la formación de oferta¹¹⁸ a los ocupados y desempleados¹¹⁹, por lo que podemos entender que en este caso los trabajadores ocupados incluirían tanto a los asalariados como a los autónomos.

Esta interpretación está en línea con el contenido de la Orden TAS/718/2008, que desarrolla reglamentariamente al RD 395/2007, pues en su artículo 3, ya se habla directamente de programas específicos para autónomos, por lo que podemos concluir sin temor a equivocarnos, que se está haciendo un uso genérico del término «trabajadores ocupados», incluyendo tanto a los asalariados como a los autónomos¹²⁰.

Posteriormente, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, redundó en esta idea, ya que en el art. 10.2, señala que la detección de necesidades, así como el diseño, la programación y la difusión de la oferta formativa para trabajadores ocupados, dirigida específicamente a trabajadores autónomos y de la economía social, *«se realizará con la participación de las organizaciones intersectoriales representativas de autónomos y de la economía social, así como aquellas con suficiente implantación en el correspondiente ámbito*

118 El art. 4 del RD 395/2007 se refiere a la formación de «*demanda*» como aquella iniciativa de formación que surge de las empresas para la formación de sus empleados, así como los permisos individuales de formación, mientras que la formación de «*oferta*» se dirige prioritariamente a los desempleados y ocupados, entre los que se incluyen los autónomos.

119 El art. 5.1. del RD 395/2007 dice: *«Serán destinatarios de la formación profesional para el empleo todos los trabajadores ocupados y desempleados, incluidos los que no cotizan por formación profesional, en los términos que a continuación se señalan: a) En la formación de demanda podrán participar los trabajadores asalariados que prestan sus servicios en empresas o en entidades públicas no incluidas en el ámbito de aplicación de los acuerdos de formación en las Administraciones Públicas a que hace referencia el apartado 2 de este artículo, incluidos los trabajadores fijos discontinuos en los períodos de no ocupación, así como los trabajadores que accedan a situación de desempleo cuando se encuentren en período formativo, y los trabajadores acogidos a regulación de empleo en sus períodos de suspensión de empleo por expediente autorizado. b) En la formación de oferta podrán participar los trabajadores ocupados y desempleados en la proporción que las Administraciones competentes determinen, considerando ...»*

120 El art. 3 de la Orden TAS/718/2008 dice: *«Artículo 3. Requisitos de los beneficiarios. 1. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de actuación, serán beneficiarios de las subvenciones destinadas a la financiación de los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas y .../... Respecto a las subvenciones destinadas a la ejecución de planes de formación intersectoriales para la formación dirigida específicamente al colectivo de autónomos, serán beneficiarios las asociaciones representativas de autónomos de carácter intersectorial, así como las organizaciones contempladas en el artículo 21.5 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo. En todo caso, tendrán prioridad las asociaciones representativas de autónomos que tengan mayor implantación en el respectivo ámbito territorial.»*

de actuación».

Por lo tanto, los autónomos pueden acceder a la formación subvencionada, a través de los planes de formación de la Fundación Tripartita o de las Comunidades Autónomas. En principio, su acceso está establecido para la formación de oferta.

Dado que la formación de demanda se subvenciona con fondos procedentes de la Unión Europea, de los Presupuestos Generales del Estado, y de las cotizaciones por formación profesional que realizan las empresas y los trabajadores asalariados (el empresario aporta el 0,7% de la Base de Cotización del trabajador, y el trabajador, el 0,10%), se ha venido dando la circunstancia de que los empleados podían acceder a los cursos de formación, pero los empleadores autónomos, al no cotizar por formación profesional, quedaban excluidos.

Una medida que se demanda por parte de los afectados, y que además redundaría positivamente en la convergencia de derechos entre el trabajo asalariado y el autónomo en este ámbito, sería la instauración de la cotización por formación profesional para los autónomos, bien con carácter voluntario o forzoso, ya que supondría un encarecimiento, aunque relativamente suave, de la cotización. De este modo, se legitimaría su acceso a la formación de demanda organizada por las empresas, en igualdad de condiciones que los asalariados

Cabe señalar que el RD 395/2007, que empezó a contemplar la formación para autónomos, se promulgó con anterioridad a la publicación de la LETA, y poco antes del estallido de la crisis económico-financiera, por lo que esta medida no se puede considerar como una medida más de las que se podrían considerar que apoyan la explicación de que los poderes públicos, durante las crisis se vuelcan hacia el trabajo autónomo a la búsqueda de un posible remedio temporal a los altos niveles de desempleo que se generan, sino más bien se trata de una intensificación de la búsqueda de una alternativa permanente al trabajo por cuenta ajena, que por otro lado, favorece indirectamente la implantación del nuevo paradigma deslaborizador, al favorecer la formación de los trabajadores autónomos, tanto en sus fases iniciales como posteriores.

4.2. Contratación de servicios con trabajadores autónomos discapacitados como medida alternativa a las cuotas de reserva de plazas para contratación laboral de personas discapacitadas

La contratación civil o mercantil de un autónomo con discapacidad para el suministro de bienes o la prestación de servicios, se considera medida alternativa a la contratación de asalariados con discapacidad que deben realizar las empresas con más de 50 empleados para el cumplimiento de las cuotas de reserva que impone la Ley.

Esta medida tiene una doble finalidad: por un lado, facilita el camino a los trabajadores autónomos con discapacidad, ya que incentiva a las empresas para que contraten con ellos el suministro de bienes o la prestación de servicios. Por otro lado, incentiva a las empresas que cuentan con más de 50 empleados a realizar dicha contratación civil o mercantil, ya que con esto pueden cumplir con su obligación de reserva de cuotas del 2% de su plantilla para personas con discapacidad.

La Ley 13/1982 de integración social de minusválidos (LISMI), establece que las empresas públicas o privadas con plantilla superior a 50 empleados, tienen obligación de cumplir la cuota de reserva en la contratación de personas con discapacidad, reservando el 2% de su plantilla para estas personas. No obstante, en determinadas circunstancias, el cumplimiento de esta cuota puede sustituirse por medidas alternativas. En el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad, que desarrolla la LISMI, se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad, el cual, en su artículo 2.1 contempla la posibilidad de utilizar la celebración de contrato mercantil o civil con trabajadores autónomos con discapacidad para el suministro de bienes o la prestación de servicios como medida sustitutoria para el cumplimiento de la citada cuota de reserva.

Para la adopción de esta medida, la empresa que pretenda contratar con el autónomo discapacitado, debe disponer de una «declaración de excepcionalidad» expedida por el Servicio Público de Empleo competente, que tiene una validez de 3 años, y

además, el importe anual de los contratos mercantiles o civiles debe ser, al menos, tres veces el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) anual por cada trabajador con discapacidad dejado de contratar por debajo de la cuota del dos por ciento.

Se trata de una medida que no guarda relación con la crisis, ya que su adopción es anterior. Tampoco ha recibido atención especial durante la crisis, y aunque puede tener alguna incidencia sobre el atractivo del trabajo autónomo, su finalidad específica se enmarca dentro de la protección especial de personas con discapacidad.

Por ello, no cabe atribuirle peso alguno en relación con las preguntas de investigación de este trabajo, especialmente la referida a la hipotética búsqueda de refugio por la crisis, pero sí tiene alguna importancia, aunque escasa en relación con el cambio de paradigma, todo ello sin olvidar que para las personas que consigan acceder a estos contratos, puede tener una importancia crucial, aunque las probabilidades de que esto ocurra se debilitan por los obstáculos que deben sortear las empresas para obtener el certificado de excepcionalidad, y por las importantes minoraciones en cotización establecidas para la contratación laboral de trabajadores discapacitados.

4.3. Privilegios concursales para créditos procedentes del trabajo personal de autónomos

Los privilegios concursales establecen la prioridad de cobro de los acreedores frente a su deudor en las situaciones concursales. Estos privilegios pueden ser de tres categorías: privilegios especiales, generales, y subordinados, siendo los especiales los que tienen máxima prioridad, seguidos respectivamente, de los generales y los subordinados¹²¹.

121 El Artículo 89 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal clasifica los créditos: «1. Los créditos incluidos en la lista de acreedores se clasificarán, a efectos del concurso, en privilegiados, ordinarios y subordinados. 2. Los créditos privilegiados se clasificarán, a su vez, en créditos con privilegio especial, si afectan a determinados bienes o derechos, y créditos con privilegio general, si afectan a la totalidad del patrimonio del deudor. No se admitirá en el concurso ningún privilegio o preferencia que no esté reconocido en esta Ley. 3. Se entenderán clasificados como créditos ordinarios aquellos que no se encuentren calificados en esta Ley como privilegiados ni como subordinados.»

Esta medida consiste en que se aumenta el nivel de prioridad de los autónomos para que puedan cobrar cuando el deudor está en situación concursal, incluyendo entre los créditos con privilegio general *«los créditos de personas naturales derivados del trabajo personal no dependiente y los que correspondan al propio autor por la cesión de los derechos de explotación de la obra objeto de propiedad intelectual, devengados durante los seis meses anteriores a la declaración del concurso»*.

Esta medida se regula en la Ley 22 /2003, de 9 de julio, Concursal (LC), art. 91.3. Este apartado 3 se introdujo por el número sesenta y dos del artículo único de la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, Concursal, y está en vigor desde el 1 de enero de 2012.

Dada la fecha de entrada en vigor de esta medida, en 2011, podría considerarse que forma parte de la batería de medidas adoptadas durante la crisis económica con la intención de configurar un entorno favorable al trabajo autónomo, aunque también se podría considerar una medida de convergencia con respecto al trabajo asalariado, ya que los créditos salariales que no tengan reconocida la consideración de privilegio especial, disfrutan de privilegio general (art. 91,1 LC).

Su importancia radica en ser uno más de los factores que inciden en la configuración de un entorno favorable al trabajo autónomo, aunque su importancia gana peso en las fases más avanzadas de desarrollo de la actividad, pudiendo llegar a tener gran importancia para la supervivencia del proyecto en el hipotético caso de verse atrapado en una coyuntura concursal, más que en la etapa de análisis previo sobre la decisión de iniciar la actividad.

Dado que la adopción de esta medida se produjo dentro del período de crisis económica, y en un contexto de impulso al emprendimiento, puede considerarse que contribuye en cierta medida a la explicación del refugio temporal en el trabajo autónomo durante la crisis, a través de la mejora de su atractivo, pero dado su carácter no transitorio, encaja mejor en el reforzamiento de la promoción del trabajo autónomo como alternativa permanente al trabajo por cuenta ajena.

4.4. Limitación de responsabilidad: el emprendedor de responsabilidad limitada (ERL)

El ERL se puede definir como la persona física que, con limitación de responsabilidad bajo determinadas condiciones, realiza de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, con o sin trabajadores asalariados a su cargo.

La creación de esta figura en los art. 7 a 11 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, permite que el empresario individual o trabajador autónomo disfrute de una limitación del principio de responsabilidad patrimonial universal respecto de lo que se denomina «bien no sujeto», que se concreta en la vivienda habitual. De este modo, limita su responsabilidad sin necesidad de acudir a las formas jurídicas que permiten hacerlo, como las sociedades unipersonales. Con esta modalidad, el emprendedor puede excluir su vivienda habitual del alcance de su responsabilidad y de la acción del acreedor, exceptuando las deudas de derecho público. La protección opera como defensa registral: el Registrador de la Propiedad denegará la anotación preventiva del embargo trabado sobre bien no sujeto, a menos que se trate de deudas no empresariales o profesionales, o que hubieran sido contraídas antes de la inscripción de la limitación de la responsabilidad, o bien sean deudas de derecho público.

El emprendedor debe ser persona física, el valor del inmueble no puede superar los 300.000 euros (o 450.000 euros si se trata de poblaciones con más de 1.000.000 de habitantes), el inmueble debe figurar en la inscripción del emprendedor en el Registro Mercantil, y por último, el deudor no puede haber actuado con fraude o negligencia grave en el cumplimiento de sus obligaciones con terceros.

La adopción de esta figura conlleva varias *obligaciones para el ERL*, que debe inscribirse en el Registro Mercantil correspondiente a su domicilio, debe hacer constar en

toda su documentación su condición de ERL, con expresión de los datos registrales; debe inscribir en el Registro de la Propiedad la no sujeción de la vivienda habitual a las resultas del tráfico empresarial o profesional; debe formular las cuentas anuales, y en su caso, someterlas a auditoría, y por último, debe depositar sus cuentas anuales, en el Registro Mercantil, antes de 6 meses desde el cierre del ejercicio social.

En comparación con las figuras societarias, se pueden señalar algunas ventajas, como su mayor idoneidad para empresas de tamaño muy reducido, la inexistencia de necesidad de realizar ningún trámite de adquisición de personalidad jurídica, y la posibilidad de que esta figura resulte más económica debido a que no se crea persona jurídica distinta del propio empresario. Pero también tiene algunos inconvenientes, como la necesidad de inscripción en el Registro Mercantil, la responsabilidad patrimonial del empresario con la excepción de la vivienda habitual, la posibilidad de que esa responsabilidad alcance al cónyuge, y la tributación por tipos más elevados a medida que aumenta la facturación.

El planteamiento de esta nueva figura jurídica es bueno: dejar fuera del riesgo y ventura empresarial la vivienda del empresario persona física para evitar que él y su familia se puedan quedar en la calle por culpa de los malos momentos de la actividad del empresario. Pero la obligación de registrar y publicitar la condición de emprendedor de responsabilidad limitada, así como de presentar sus cuentas anuales, ocasiona que en la práctica esta figura no llegue a tener relevancia alguna, ya que al cumplir con esta obligación de publicidad le va a ser más difícil, si cabe, acceder a financiación de terceros¹²².

Por otro lado, habitualmente, el emprendedor persona física, necesita ofrecer como garantía su vivienda para acceder al crédito que necesita para iniciar o mantener su actividad profesional o empresarial. A menos que se busquen alternativas para garantizar la obtención de crédito, es probable que esta bienintencionada medida siga sin surtir el efecto deseado, ya que la limitación que previene esta regulación puede suponer la imposibilidad de financiar las iniciativas de los emprendedores, o bien la necesidad de

122 SÁNCHEZ MONTALBÁN, J. « Aspectos mercantiles de la Ley de Emprendedores», en RTSS. CEF, núm. 369 (diciembre 2013), pp.97-128.

gravar con hipoteca la vivienda.¹²³

Si a las obligaciones e inconvenientes que comporta esta medida añadimos la posibilidad de constituir, con un coste mínimo, una sociedad unipersonal, o incluso una sociedad unipersonal limitada de «*formación sucesiva*», protegiendo de este modo la totalidad del patrimonio, cabe predecir un impacto mínimo de esta medida. De hecho, los datos disponibles van en esta línea: según las estadísticas registrales, en 2013, se constituyeron 13 ERL, 51 durante 2014, y 27 durante 2015, por lo que podemos concluir que hasta el momento, el impacto de esta medida es prácticamente insignificante.¹²⁴

La intencionalidad de la medida refleja la disposición de los poderes públicos por aumentar el atractivo del trabajo autónomo para la población trabajadora. Se ha adoptado dentro del periodo de crisis, y con carácter indefinido, por lo que a pesar de la insignificante acogida que ha recibido por los potenciales beneficiarios, y por tanto, la irrelevancia de su impacto sobre el trabajo autónomo, cabe encuadrarla entre las medidas que favorecen la explicación del reforzamiento del trabajo autónomo como alternativa permanente al trabajo por cuenta ajena.

4.5. Conclusiones y valoración de las medidas de cambio normativo

En el grupo de las medidas dirigidas a la generación de un entorno favorable al trabajo autónomo se han incluido medidas que a pesar de incidir sobre él, no es esta su principal finalidad, o al menos no se conciben como formas de introducir mejoras, sino más bien, de eliminar o reducir situaciones claramente desventajosas o discriminatorias para el trabajo autónomo. Podrían responder más bien a una reivindicación del colectivo de autónomos que a una iniciativa pública para impulsar esta modalidad de trabajo.

123 RODRIGUEZ ACHÚTEGUI, E., “*Limitación de responsabilidad, remisión de deudas y acuerdo extrajudicial de pagos en el Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores*”, Revista Aranzadi doctrinal num. 5/2013 (Tribuna), Editorial Aranzadi, S.A. Pamplona. 2013.

124 Datos extraídos de la Estadística Mercantil del ejercicio 2013 del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, pág. 27. Se puede consultar en el siguiente enlace:

http://www.registradores.org/wp-content/estadisticas/ber/BER_22_2016-Marzo.pdf

Última fecha de consulta: 27/09/2016.

En este sentido, podemos referirnos a la inclusión de este colectivo en el sistema de formación profesional y a la contratación de prestación de servicios por autónomos discapacitados en sustitución de las cuotas de reserva, ya que se trata de medidas que aunque se afirme que sus finalidades son impulsar las competencias y consecuentemente las probabilidades de éxito de los autónomos, o facilitar las probabilidades de obtener clientes a los discapacitados, en realidad se trata de medidas que reducen la brecha con el trabajo asalariado, ya que son medidas que han sido adoptadas previamente para ese colectivo, tanto la formación continua de empleados, como las cuotas de reserva para empleados con discapacidad.

Algo parecido ocurre con los privilegios concursales para autónomos, pues también intentan reducir en cierta medida la brecha con el trabajo asalariado, aunque se siguen manteniendo diferencias: la Ley concursal considera que los créditos salariales que no tengan la consideración de privilegio especial, tienen privilegio general, sin entrar en consideraciones sobre su período de devengo; en cambio, los créditos causados por el trabajo personal no dependiente, pasan a tener la consideración de privilegio general, pero con el requisito, entre otros, de haber sido devengados dentro de los seis meses precedentes a la declaración de la situación concursal (art. 91.1 y 91.3 LC), por lo que reduce pero no elimina la brecha en este ámbito.

Otro caso de doble finalidad es el de la creación de la figura del Emprendedor de Responsabilidad Limitada: con esto se pretende dar solución, aunque solo parcial a la responsabilidad patrimonial que recae sobre el empresario autónomo, que a diferencia de las formas societarias, responde con todo su patrimonio ante las deudas generadas por su actividad, mientras que las sociedades o personas jurídicas responden con el patrimonio de la sociedad, pero se salvaguarda el patrimonio personal de los socios. Con esta medida, se reduce la brecha, pero de una forma muy débil, ya que solo se da la posibilidad de salvaguardar la vivienda, siempre que se cumplan ciertos requisitos, que por otra parte son lo suficientemente exigentes como para persuadir al posible interesado a que busque otras formas alternativas a esta figura jurídica. La incidencia de esta medida sobre el trabajo autónomo es prácticamente nula, ya que su acogida ha sido insignificante.

En cuanto a la contribución de estas medidas a las preguntas de investigación

podemos decir que en el caso de la búsqueda de refugio temporal en el trabajo autónomo es nula, ya que la inclusión de los autónomos en el sistema de formación para el empleo y la sustitución de las cuotas de reserva por trabajadores autónomos discapacitados son medidas que se promulgaron antes del estallido de la crisis. En el caso de los privilegios concursales y de la figura del ERL, la cuestión no está tan clara, pues se promulgaron dentro del periodo de crisis, pero cabe señalar que solamente los privilegios concursales pueden tener importancia en determinadas situaciones muy concretas, y en todo caso esta medida podría actuar como evitadora del efecto desincentivador, pero no como facilitadora del acceso. Por su parte, la nueva figura del ERL, creada en un contexto muy afectado por el problema de los deshaucios, a pesar de su buena intención, carece de relevancia por la escasa acogida que ha recibido por parte de los potenciales interesados.

En cualquier caso, es adecuado afirmar el carácter positivo de estas medidas, ya que con independencia de su mayor o menor incidencia sobre el trabajo autónomo, y de las posibilidades de mejora que aún mantienen, contribuyen en alguna medida sobre la mejora del entorno en el que se desenvuelve el trabajo autónomo.

CAPITULO VI. PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO A NIVEL AUTONÓMICO: LOS MODELOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, CATALUÑA Y MADRID

1. EL ENCUADRAMIENTO DE LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE EMPLEO EN EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

Para situar adecuadamente el análisis de las políticas de fomento autonómicas debemos hacer alguna referencia al Sistema Nacional de Empleo, que se regula en el RDL 3/2015, de 23 de octubre, Texto Refundido de la Ley de Empleo, y se asienta sobre tres pilares: la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE), el Plan Anual de Políticas de Empleo (PAPE), y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

En el art. 11.2 del TRLE, se establece la aprobación anual del PAPE, que debe desarrollarse teniendo en cuenta la EEAE. El PAPE correspondiente al año 2016 se ha adoptado en la Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 2016.

De acuerdo con esta Resolución, este Plan contiene un conjunto de servicios y programas, parte de los cuales son comunes para todo el territorio nacional, y otros son propios de las Comunidades Autónomas, que dentro del marco competencial definido por la CE, se aplica por las Comunidades Autónomas, las cuales pueden realizar la ejecución y gestión de servicios y programas de ámbito estatal regulados en la normativa estatal vigente (servicios y programas comunes), teniendo además la posibilidad de realizar servicios y programas de políticas activas de empleo propias, distintos de los anteriores, adaptados a la realidad de las personas desempleadas y del tejido productivo de su ámbito

territorial.

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, establece los objetivos a los que deben dirigirse los servicios y programas del PAPE 2016 que desarrollen los Servicios Públicos de Empleo, y que son los siguientes:

- A. Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y desarrollar el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España.
- B. Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, en particular los mayores de 45 años que sean desempleados de larga duración, beneficiarios del Programa de Recualificación Profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA), del Programa de Activación para el Empleo y del Programa de Acción Conjunto para la Mejora de la Atención a las Personas Paradas de Larga Duración
- C. Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo, que se traduce en su mayor impacto en términos de inserción y de mejora del desarrollo profesional de los trabajadores.
- D. Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- E. Impulsar el emprendimiento como parte inseparable de la activación y recuperación del empleo.

Del mismo modo, todos los servicios y programas de políticas activas de empleo e intermediación laboral se deben enmarcar en los seis Ejes, en los que se ordenan los 29 objetivos estructurales definidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

Por otro lado, en el PAPE, se establece la definición de los distintos servicios y programas, diferenciando entre los servicios y programas comunes, de aplicación en el ámbito nacional y los que se elaboran por cada Comunidad Autónoma para aplicación en su ámbito territorial.

El eje 5 del PAPE para 2016 (Emprndimiento), contiene 5 líneas de actuación:

- 5.1.- Formación y asesoramiento a emprendedores.
- 5.2.- Apoyo a las iniciativas empresariales.
- 5.3.- Promover el desarrollo territorial.

- 5.4.- Fomentar la cultura emprendedora.
- 5.5.- Fomento del empleo autónomo.

Estas 5 líneas de actuación están integradas por un total de 87 servicios y programas, entre comunes y propios de todas las Comunidades Autónomas.

Los servicios y programas comunes son los siguientes:

- SC00017 Asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.
- SC00018 Fomento de la economía social y del emprendimiento colectivo.
- SC00019 Asesoramiento sobre ayudas a las iniciativas emprendedoras y de autoempleo.
- SC00020 Asesoramiento sobre incentivos y medidas disponibles para el fomento de la contratación.
- PC00019 Fomento del empleo autónomo
- PC00020 Apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales
- PC00021 Estudios de mercado y campañas para la promoción laboral
- PC00022 Agentes de Empleo y Desarrollo Local
- PC00023 Proyectos y empresas calificadas como I+E
- PC00024 Concesión de subvenciones consistentes en el abono a los trabajadores que hicieren uso del derecho a percibir la prestación por desempleo en su modalidad de pago único

Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la posibilidad de establecer sus propios servicios y programas, en unos casos adoptan los comunes y en otros, elaboran los suyos propios dentro del marco normativo pertinente.

Los servicios y programas, tanto comunes como propios adoptados en el PAPE para 2016 por las tres Comunidades Autónomas que contemplamos en este trabajo son los siguientes¹²⁵:

a) C.A. de ANDALUCIA

- PC00019 fomento del empleo autónomo.

125 El sistema de codificación utiliza las siguientes iniciales: PC= programa común; PP= Programa Propio; SC= Servicio Común; SP: Servicio Propio.

- PC00020 apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales.
- SP00002 apoyo al desarrollo empresarial, para el fomento de la cultura, la actitud y la actividad emprendedora y empresarial innovadora, creativa y competitiva, en el ámbito del autoempleo y el trabajo autónomo.
- SP00003 promoción y consolidación empresarial de la economía social.
- PP00045 creación de empleo en el trabajo autónomo a través de contrataciones indefinidas que favorecen la consolidación de aquél.
- PP00046 creación de empleo en el trabajo autónomo a través de contrataciones que favorecen la conciliación.
- PP00047 consolidación de empleo en el trabajo autónomo.
- PP00048 cooperación empresarial.
- PP00191 inversión territorial integrada de la provincia de Cádiz.

b) C.A. CATALUÑA

- PC00024 Concesión de subvenciones consistentes en el abono a los trabajadores que hicieren uso del derecho a percibir la prestación por desempleo en su modalidad de pago único.
- PP00151 apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales.
- PP00152 apoyo al fomento y la promoción de cooperativas.
- PP00153 apoyo a la creación y crecimiento de empresas de economía social y cooperativa.
- PP00155 apoyo a los socios para la capitalización de cooperativas y sociedades laborales.
- PP00167 programa consolidat de apoyo a la consolidación, fortalecimiento y reinversión del trabajo autónomo.
- PP00195 apoyo a los jóvenes para el acceso al mercado laboral (garantía juvenil).
- PP00260 programa integral de fomento del emprendimiento.
- PP00289 agentes de empleo y desarrollo local pp00290 programa de apoyo y acompañamiento a la planificación estratégica para el desarrollo local.
- PP00291 "trabajo en las comarcas". Programa de apoyo a los territorios con mayores necesidades de reequilibrio territorial, social y económico.

- PP00292 red de desarrollo local de cataluña: postgrado desarrollo local y programa formativo dirigido a técnicos de desarrollo local.
- PP00293 "trabajo en los barrios". Programa de apoyo a los territorios con mayores necesidades de reequilibrio territorial y social.
- PP00294 proyectos innovadores y experimentales.
- PP00295 concertación territorial.
- PP00428 ayudas para favorecer el autoempleo de mayores de 45 años.

c) C.A. MADRID

- SC00019 asesoramiento sobre ayudas a las iniciativas emprendedoras y de autoempleo.
- SC00020 asesoramiento sobre incentivos y medidas disponibles para el fomento de la contratación.
- PC00019 fomento del empleo autónomo.
- PC00020 apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales.
- PC00024 concesión de subvenciones consistentes en el abono a los trabajadores que hicieren uso del derecho a percibir la prestación por desempleo en su modalidad de pago único.
- SP00038 ventanilla única del emprendedor.
- SP00040 desarrollo de servicios de asesoramiento al emprendedor.
- SP00041 plan de locales para emprendedores.
- SP00043 consolidación del centro de emprendedores de la comunidad de madrid.
- SP00044 celebración del día del emprendedor de la comunidad de madrid (2016).
- PP00236 programa de consolidación del trabajo autónomo.
- PP00237 programa esa bic comunidad de madrid.
- PP00299 programa de formación de emprendedores.
- PP00388 programa de aceleración de proyectos.

Una primera observación que cabe extraer de las selecciones de cada Comunidad, es la proporción de programas comunes que adoptan: en el caso de Andalucía y Cataluña,

son escasos, mientras que en el caso de Madrid la proporción aumenta sensiblemente (5 programas y servicios comunes, frente a 1 de Cataluña y 2 de Andalucía), lo que parece reflejar cierta influencia de la similitud en orientación política entre el gobierno central y la Comunidad Autónoma de Madrid, así como la diferente orientación de las otras dos Comunidades Autónomas.

Como veremos más adelante, las diferencias políticas, también se reflejan en la concepción subyacente sobre el trabajo autónomo y consiguientemente en el tipo y contenido de las medidas que se adoptan, aunque a primera vista puede parecer que hay un solapamiento entre los planes y servicios comunes y los autonómicos.

A continuación vamos a analizar las medidas para la promoción del trabajo autónomo adoptadas por cada una de las Comunidades Autónomas seleccionadas¹²⁶, con vistas a extraer conclusiones relativas a sus peculiaridades y a las diferencias y similitudes entre ellas y con las medidas estatales.

2. PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

2.1. El programa de fomento y consolidación del trabajo autónomo

El objeto de este programa, aplicado durante el año 2016, era crear empleo a través del fomento del trabajo autónomo y evitar la destrucción del mismo mediante el mantenimiento y consolidación del trabajo autónomo existente. Recientemente se ha publicado el correspondiente al año 2017, que incorporamos en el siguiente epígrafe, pero no vamos a suprimir este, ya que nos permitirá apreciar las modificaciones introducidas en el último, que en algunos casos resultan interesantes.

126 Como se ha expuesto en el apartado 1º del capítulo IV, se han seleccionado estas tres Comunidades Autónomas en base a su diferente orientación política mayoritaria, y a su mayor significación, por ser las que contaban con más trabajadores autónomos de alta en el RETA durante el período previo al inicio de este trabajo, y además estaban gobernadas por diferentes orientaciones políticas.

Esta medida tiene un ámbito de aplicación exclusivo a los trabajadores autónomos, excluyendo explícitamente a los asimilados y a los agregados al RETA (no pueden acceder, pues, los socios industriales, miembros de comunidades de bienes o de sociedades civiles sin personalidad, socios de sociedades mercantiles, laborales y cooperativas, y quienes ejerzan funciones de dirección o gerencia de las mismas, familiares colaboradores, ni los TRADEs).

El programa se estructura en dos líneas:

a) Línea 1: Fomento del trabajo autónomo, cuyo objeto es crear empleo a través de la puesta en marcha de unidades económicas de trabajo autónomo, mediante subvenciones para el inicio de la actividad.

b) Línea 2: Promoción del trabajo autónomo, con el objetivo de favorecer el mantenimiento y la consolidación del empleo autónomo, a través de la elaboración de proyectos integrados de orientación, asesoramiento y tutorización de personas trabajadoras autónomas ya constituidas, que serán diseñados y desarrollados por las entidades que resulten beneficiarias de la misma, evitando la destrucción del empleo autónomo.

Este programa se regula en los arts. 63 a 68 del Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo.

2.1.1. Los antecedentes del programa de fomento y consolidación del trabajo autónomo

Con anterioridad al Decreto-Ley 2/2015, la promoción del trabajo autónomo en Andalucía, se reguló por el Decreto-Ley 8/2013, de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento, que establecía un programa amplio y original que contenía seis líneas de actuación, que con la nueva regulación han sufrido una transformación: algunas se han reformulado y se han integrado, y otras han desaparecido.

Dado que suponían un importante esfuerzo innovador y tenían una perspectiva amplia en el ámbito de la promoción del trabajo autónomo, integrando el apoyo al desarrollo y consolidación de las iniciativas de autoempleo entre los objetivos de la política de promoción del trabajo autónomo, haremos una breve referencia a ellas, como antecedentes de las dos líneas actuales.

El DL 8/2013 mencionado, contemplaba seis líneas de actuación, a las que atribuyó una vigencia limitada en su disposición final tercera. Eran las siguientes:

a) La Línea 1, «Creación de empleo en el trabajo autónomo», consistía en subvenciones para autónomos que contrataban personal asalariado. Para esta línea se establecían los siguientes tipos e importes de subvenciones: 3.000 euros por cada nuevo contrato formalizado con carácter indefinido ordinario, a jornada completa; hasta 3.000 euros por un periodo de ocho meses cuando la contratación era a jornada completa, por cada contrato de interinidad, para sustituir a personas con riesgo durante el embarazo; hasta 1.500 euros por un periodo de dieciséis semanas cuando la contratación era a jornada completa, por cada contrato de interinidad, para sustituir a personas en situación de permiso por maternidad, incluido el supuesto de cesión inicial al otro progenitor de dicho periodo de suspensión, adopción o acogimiento.

b) La Línea 2, «Consolidación de empleo en el trabajo autónomo», se trataba de subvenciones a trabajadores autónomos para fomentar las transformaciones de contratos de duración determinada en indefinidos. Esta línea no se contempla en el DL 2/2015.

c) La Línea 3, «Creación de empresas de trabajo autónomo», era una subvención para personas que se establecían por primera vez como trabajador autónomo y para personas que habían capitalizado la prestación por desempleo en su modalidad de pago único. En esta línea se destinaban 2000 euros a las personas que se establecían como autónomos, y una cantidad equivalente al 50% de las cuotas al RETA, durante el periodo que hubieran permanecido percibiendo la prestación por desempleo si no se hubieran acogido al pago único de esa prestación, pero solo en los casos de pertenecer a los colectivos de jóvenes o discapacitados.

Esta medida, en lo referente a la subvención general, al tratarse de un importe reducido, tenía un amplio alcance, pero en su parte referida a colectivos prioritarios, era muy restrictiva y además solamente contemplaba la capitalización de la prestación por desempleo, omitiendo la prestación por cese. Esta medida se reformuló e integró en la línea 1 del DL 2/2015.

e) La Línea 4, «*Cooperación empresarial del trabajo autónomo*», consistía en subvenciones que se concedían a dos o más autónomos para que constituyesen una empresa con el objetivo de cooperar, mejorando así su posición y competitividad. Esta medida, consistía en una subvención de 1.000 euros para destinarlos a gastos de constitución de la nueva entidad.

Se trata de una medida inexistente a nivel estatal, que va más allá del impulso inicial, procurando la consolidación y desarrollo de las iniciativas autónomas.

d) La Línea 5, «*Fomento de la Innovación en el trabajo autónomo*», consistía en subvenciones para fomentar la innovación en el trabajo autónomo, que se concedían a titulados universitarios, con el fin de implantar y desarrollar un proyecto innovador, tanto si ponían en marcha una unidad económica de trabajo autónomo, sociedad civil o comunidad de bienes, como si ya la venían realizando. Esta finalidad innovadora se ha integrado en la línea 1 del DL 2/2015, mediante la ponderación de la cualificación y el tipo de actividad en los criterios de valoración de las solicitudes.

e) Finalmente, la Línea 6, «*Promoción del trabajo autónomo*», consistía en subvenciones para la realización de actividades de difusión y sensibilización del trabajo autónomo, y para orientación y asesoramiento empresarial para el trabajo autónomo, así como estudios de prospección. Se refundió e integró en la línea 2 del DL 2/2015.

2.1.2. Línea 1: Fomento del trabajo autónomo

El objeto de esta medida era la creación de empleo impulsando la puesta en marcha

de unidades económicas de trabajo autónomo, mediante subvenciones para el inicio de la actividad.

Podían solicitar esta ayuda las personas físicas que realizaban una actividad empresarial o profesional como trabajadores autónomos, y se establecieran por primera vez como trabajadores autónomos, o no hubieran estado de alta como tales en los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de establecimiento.

Para acceder a esta subvención se requería lo siguiente:

- Estar dados de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o en aquél que legal o estatutariamente les corresponda en el momento de la presentación de la solicitud y, como máximo, desde el 1 de septiembre de 2014 (convocatoria para el año 2015).
- Disponer de un plan de viabilidad de la actividad proyectada.

En esta línea, se considera que el concepto subvencionable, es el establecimiento como trabajador autónomo al objeto de realizar una actividad profesional o empresarial por cuenta propia.

La cuantía de la subvención a percibir se graduaba atendiendo a la dificultad de la persona solicitante para el acceso al mercado de trabajo, de acuerdo con su inclusión en alguno de los siguientes colectivos:

- 4 000 euros para desempleados menores de 30 años.
- 4 500 euros para mujeres desempleadas.
- 5 000 euros para hombres desempleados con discapacidad.
- 5 500 euros para mujeres desempleadas con discapacidad.
- 3 000 euros para personas no susceptibles de encuadrarse en los supuestos anteriores.

En el art. 66 del Decreto-ley (Andalucía) 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, se reguló esta medida, y en su art. 68.1, se establecieron los criterios objetivos y su ponderación para la evaluación de las solicitudes, de forma que un 40% de la puntuación correspondía a la cualificación profesional del solicitante, en la que la titulación universitaria se le asigna la puntuación máxima, 10

puntos; otro 40% de la puntuación se atribuyó a la pertenencia de la actividad a determinados epígrafes del CNAE, que corresponden con actividades altamente especializadas, y el 20% restante se atribuyó a la pertenencia a alguno de los colectivos con especiales dificultades, de tal manera que la puntuación máxima, 10 puntos, se obtenía sumando los puntos asignados a cada colectivo, de tal forma que para el cómputo se tenía en cuenta la posibilidad de pertenecer a más de un colectivo. Así, la puntuación máxima que se podría obtener, correspondería a una mujer con discapacidad, mayor de 45 años o menor de 30, que sumaría 10 puntos, que al ponderarlos se transforman en 2 puntos de los 10 puntos que se pueden obtener como resultado final tras la ponderación de los tres criterios de evaluación.

Según esto, el proceso constaba de varias fases:

1. Evaluación de las solicitudes.
2. Ordenación de las solicitudes según la puntuación obtenida.
3. Cuantificación de la subvención atendiendo al colectivo de pertenencia.
4. Adjudicación de la subvención hasta agotar el crédito disponible.

Se trataba de la adaptación en la Comunidad Autónoma de Andalucía de la subvención para establecimiento como autónomo del programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo, ajustándolo a las circunstancias del momento.

Cabe resaltar el elaborado diseño del sistema diseñado para la evaluación y asignación de las subvenciones, que integra de una forma adecuadamente ponderada todos los elementos que se pretenden conjugar con vistas a la consecución de los fines pretendidos con las subvenciones (cualificación de los aspirantes, selección de determinados tipos de actividades, colectivos destinatarios, etc.).

Este sistema atiende a los colectivos prioritarios de dos formas: por un lado, a través de la cuantía que específicamente se otorga a cada colectivo, y por otro, a través de la ponderación en la fase de evaluación de las solicitudes, que reserva un 20% del valor total de la calificación total a la pertenencia a alguno de estos colectivos.

2.1.3. Línea 2: Promoción del trabajo autónomo

Se trataba de medidas de apoyo a la promoción del trabajo autónomo, consistentes en subvenciones que destinadas a las organizaciones sindicales y empresariales, que entre sus fines tenían reconocido el apoyo al trabajo autónomo, así como las asociaciones profesionales del trabajo autónomo, para que realizasen acciones de apoyo al trabajo autónomo, consistentes en itinerarios integrales de trabajo autónomo, estructurados en medidas de orientación, asesoramiento y tutorización de autónomos.

El objetivo de esta medida era favorecer el mantenimiento y la consolidación del empleo autónomo, a través de la elaboración de proyectos integrados de orientación, asesoramiento y tutorización de autónomos ya constituidos, diseñados y desarrollados por las entidades que resultaban beneficiarias de la misma, evitando la destrucción del empleo autónomo.

En esta línea eran subvencionables los conceptos que se relacionan a continuación:

- Acciones destinadas a proporcionar un acompañamiento y tutorización de aquellos proyectos de autoempleo que, una vez puestos en marcha, requieran de un apoyo y seguimiento continuo durante su primera etapa de vida y hasta su consolidación.
- Acciones destinadas a la asistencia técnica de unidades económicas de trabajo autónomo consolidadas para la implantación de acciones de innovación y uso de las TIC que mejoren la competitividad de aquéllas.
- Asesoramiento individualizado, tutorización, asistencia técnica y acompañamiento de aquellas personas trabajadoras autónomas que pretendan desarrollar un proyecto de cooperación empresarial para la realización de actividades empresariales o profesionales conjuntas que mejoren la posición y competitividad de las mismas en el mercado.
- En los procesos de relevo generacional, acciones cuyo fin sea la intermediación entre quienes, por aproximarse a la edad de jubilación, pretendan transmitir una actividad empresarial o profesional consolidada y las potenciales nuevas personas empresarias que desean emprender una actividad por cuenta propia como persona

trabajadora autónoma, a través de los instrumentos que se determinen para ello, así como la difusión de las ofertas y demandas relativas a esta medida.

En cuanto a los beneficiarios de las medidas que regula esta línea, podían ser las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Andalucía, que entre sus fines tenían reconocido el apoyo al trabajo autónomo, así como asociaciones profesionales del trabajo autónomo, de carácter intersectorial inscritas en el registro correspondiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dispongan de los recursos humanos, materiales y técnicos suficientes para ejecutar las acciones que cada medida contemple, así como para su seguimiento y posterior evaluación.

La cuantía de las subvenciones podía llegar hasta el 100% de los gastos subvencionables necesarios para la ejecución de cada una de ellas, con un límite de 90.000 euros, en la siguiente proporción: hasta un 80% de gastos de personal y desplazamiento y hasta un 20% de gastos generales.

Esta línea de actuación se reguló en el artículo 67 del Decreto-ley (Andalucía) 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, y constituyó una forma particular de aplicar las subvenciones para asistencia técnica, contempladas en el programa estatal, según el cual, estos servicios se prestan «por las asociaciones de trabajadores autónomos con carácter intersectorial y con suficiente implantación en el ámbito territorial correspondiente, o por otras personas jurídicas o personas físicas especializadas que reúnan garantías de solvencia profesional», y la cuantía de la subvención puede llegar hasta el 75 por ciento del coste de los servicios prestados con un tope de 2 000 euros.

En el caso de Andalucía, por un lado, la prestación del servicio queda cubierta al 100%, en lugar del 75% del caso estatal, y además es más completa para los beneficiarios que acceden a ella, ya que incluye tutorías, acompañamiento, asesoramiento, e intermediación en procesos de relevo intergeneracional.

Pero esta ventaja se ve ensombrecida por el hecho de que se asigna la exclusividad de la prestación de estos servicios a las asociaciones profesionales de autónomos y a las organizaciones sindicales y empresariales que cumplan los requisitos estipulados en las bases reguladoras, excluyendo a las entidades (personas físicas o jurídicas especializadas)

que también venían prestando este servicio con anterioridad.

Nos encontramos ante una decisión política que, a pesar de las ventajas que proporciona a los beneficiarios finales de la medida, parece que pretende proporcionar una vía de financiación a organizaciones empresariales y sindicales, así como a las asociaciones profesionales de autónomos, pues de otro modo no se explica que se les conceda en exclusiva de la prestación de estos servicios, sin dar opción a otras entidades que podrían prestarlos en las mismas condiciones.

2.2. Medidas transitorias adoptadas durante la crisis

2.2.1. Deducción fiscal para el fomento del autoempleo: una medida autonómica con vigencia transitoria

Se trató de una medida adoptada por la Junta de Andalucía, dentro de su ámbito de competencia sobre el IRPF, consistente en que los contribuyentes que causaran alta en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores durante el ejercicio económico correspondiente a la declaración, podían practicar una deducción en el IRPF de 400 euros, o 600 si el contribuyente era mayor de 45 años. Esta medida se aplicó durante los ejercicios de 2010 hasta su derogación en 2013.

La medida se contempla en el art. 8 del Decreto Legislativo 1/2009, derogado por la letra a) de la disposición derogatoria segunda de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014.

2.2.2. Línea de crédito de la C. A. de Andalucía para el apoyo y la promoción del empleo autónomo

Esta medida se adoptó en 2010 con el objeto de proporcionar créditos a los profesionales autónomos andaluces cuyos proyectos empresariales contribuyen a la sostenibilidad social, económica o medioambiental de Andalucía, y a la creación y mantenimiento del empleo. Consistía en un fondo reembolsable destinado a facilitar la

financiación de las actuaciones en materia de empleo autónomo en el contexto de restricción de crédito de aquél momento, dotado con 25 millones de euros de presupuesto anual.

Se trata de una medida que acompañó a la puesta en marcha de la Ley Andaluza para la Promoción del Trabajo Autónomo, y se desarrolló en el marco de un Convenio de Colaboración, de un año de vigencia, firmado entre la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía y Caixabank. Actualmente este fondo como tal no se encuentra operativo. Los remanentes de este fondo se canalizan a través de la línea para el fomento de emprendedores y dinamismo del tejido productivo de Andalucía cuyo intermediario financiero es el BBVA.

Pudieron acceder a esta medida las personas físicas con las siguientes características:

- Profesionales autónomos o con previsión de serlo en un futuro inmediato, con alta en el RETA.
- Con domicilio y desarrollo de la actividad financiada en Andalucía.
- Al corriente en sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social.

El importe obtenido se podía utilizar para financiar tanto inversiones como gastos corrientes de cualquier sector de actividad.

Se podía solicitar hasta el 100% del coste del proyecto, con un mínimo de 3 000 euros, y un máximo por proyecto de 25.000 euros. El máximo por profesional era de 50 000 €. El interés era fijo, resultante del análisis de riesgo de la operación, entre el 5,75-7,25%, y las operaciones formalizadas generaban una obligación de reembolso por parte de las personas beneficiarias en los plazos estipulados en cada caso.

Quedaban excluidas las refinanciaciones de créditos hipotecarios o las de otros pasivos de naturaleza financiera no contempladas como parte de un plan de reestructuración integral del negocio.

Esta medida se regulaba en la Disposición Adicional Octava de la Ley 12/2010.

La contribución de esta medida consistió en posibilitar el acceso al crédito en un contexto de fuerte restricción bancaria, pero no incluía ningún ingrediente adicional de

carácter subvencional (reducción de intereses, o cualquier otro tipo de ayuda). Era una medida innovadora cuya importancia radicó en que al menos permitió la continuidad o establecimiento de autónomos necesitados de financiación que no podían obtenerla por los cauces normales, en un momento crítico en que muchos negocios, pymes y miroempresas desaparecieron por problemas de morosidad y financiación.

2.2. El programa de apoyo a la creación, consolidación y mejora de la competitividad de las empresas de trabajo autónomo para el año 2017

Este programa, regulado por Orden de 2 de diciembre de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras del Programa de apoyo a la creación, consolidación y mejora de la competitividad de las empresas de trabajo autónomo, tiene como finalidad la concesión de ayudas públicas a desempleados que vayan a iniciar una actividad económica como trabajadores autónomos, así como a quienes ya estén establecidos como tales, con la finalidad de crear empleo y mantener el ya existente a través del fomento y consolidación del trabajo autónomo. Además, se conceden ayudas públicas a las entidades que diseñen y desarrollen proyectos de orientación, asesoramiento y tutorización de trabajadores autónomos, fomentando la creación de empleo y evitando su destrucción.

Pueden ser beneficiarios los trabajadores autónomos con residencia y domicilio fiscal en Andalucía, así como las entidades que diseñen y desarrollen proyectos de orientación, asesoramiento y tutorización de trabajadores autónomos.

A los efectos de esta medida, se entiende por trabajadores autónomos las personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, con residencia y domicilio fiscal en Andalucía, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena, quedando excluidos: los socios industriales de sociedades regulares colectivas y sociedades comanditarias, comuneros y socios de sociedades civiles sin personalidad, socios de sociedades mercantiles, sociedades laborales y cooperativas y aquellas personas que ejerzan funciones de dirección o gerencia en las mismas (excepto sociedades cooperativas andaluza y sociedades laborales con

domicilio fiscal en Andalucía), los familiares colaboradores y los TRADES.

Las líneas de subvenciones se financian con las dotaciones que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para cada ejercicio destine a las actuaciones en materia de trabajo autónomo, en el ámbito de la Consejería competente en la materia, con fondos propios, y con ingresos finalistas de la Administración General del Estado cofinanciados por la Unión Europea, a través de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Desarrollo Regional para Andalucía vigentes.

En este programa, que integra líneas integradas por diversas medidas, financiadas con fondos comunitarios, estatales y autonómicos, se introducen cambios en relación con el anterior (Programa de Fomento y consolidación del Trabajo Autónomo, regulado en Decreto-ley -And- 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo). Estos cambios guardan relación con las líneas de subvención, con la definición de los colectivos prioritarios, y con los criterios de baremación, y además se da acceso a autónomos ya establecidos previamente, con ayudas a la continuidad y la competitividad.

Las líneas de subvención pasan de las dos del programa anterior, a cuatro; en lo referente a los colectivos con especiales dificultades, se reformula su definición para ampliar el número de casos que se pueden acoger, que son los siguientes:

- Mujeres.
- Hombres menores de 30 años.
- Hombres mayores de 45 años.
- Mujeres víctimas de violencia de género.
- Personas con discapacidad reconocida en un grado igual o superior al 33%.
- Personas desempleadas de muy larga duración que lleven inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo, como demandantes de empleo, al menos 24 meses ininterrumpidamente.
- Personas en riesgo o situación de exclusión social, según define la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, y el Decreto 193/2010, de 20 de abril, por el que se regula la calificación y se crea el Registro de Empresas de Inserción de Andalucía.

En cuanto a los criterios de baremación, junto a la reformulación de los que ya se tenían en cuenta en la convocatoria anterior, se introduce un nuevo factor de preferencia para favorecer a las solicitudes procedentes de determinadas áreas territoriales.

Se establecen cuatro líneas de subvenciones, que a su vez contienen medidas concretas:

La *Línea 1*, «*Fomento de la creación de empresas de trabajo autónomo*», se dirige a las personas físicas desempleadas que realicen o quieran iniciar una actividad empresarial o profesional como trabajadores autónomos y se encuentren en alguno de estos supuestos:

- *Medida 1.1 Fomento de iniciativas emprendedoras*, dirigida a personas desempleadas que se establezcan como trabajadores autónomos, estando dados de alta en el RETA o en la mutualidad correspondiente en el momento de presentación de la solicitud de la ayuda y como máximo desde el día 1 de diciembre de 2016, siempre que no hayan resultado beneficiarios de las ayudas reguladas en la Ley 2/2015, de 29 de diciembre (programa de fomento y consolidación del trabajo autónomo 2015).

La subvención consiste en una ayuda a tanto alzado de 2 000 euros para quienes no se acojan a ninguno de los criterios de preferencia; 3 000 euros en los supuestos de colectivos con dificultades excepto discapacitados, actividades económicas desarrolladas y domiciliadas fiscalmente en las áreas territoriales preferentes, por autónomos residentes, y actividades económicas a iniciar en las áreas de empleo preferentes. En el caso de autónomos con discapacidad igual o superior al 33%, el importe asignado es de 3 500.

- *Medida 1.2 Ayudas al establecimiento*, para desempleados que se establezcan como trabajadores autónomos, estando dados de alta en el RETA o en la mutualidad correspondiente en el momento de presentación de la solicitud de ayuda y como máximo desde el 1 de septiembre de 2014, siempre que no hayan resultado beneficiarios de las ayudas reguladas en la Ley 2/2015, de 29 de diciembre (programa de fomento y consolidación del trabajo autónomo 2015).

Para el proceso de adjudicación se establece una ordenación de las solicitudes en

función de su puntuación obtenida tras aplicar el baremo ponderado que tiene en cuenta tres criterios preferenciales: la pertenencia a algún colectivo con dificultades especiales, que supone el 40% de la calificación, la ubicación en alguna de las áreas territoriales preferentes determinadas por la convocatoria, que supone un 30%, y la pertenencia a alguna de las áreas de empleo consideradas preferentes (actividades económicas relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación, actividades económicas con elevado potencial -empresas de base tecnológica, por ejemplo-, actividades económicas en las que las mujeres están subrepresentadas, o actividades económicas emprendidas por autónomos titulados (universidad, bachillerato, FP o ESO), dentro de los últimos cinco años, que componen el 30% restante de la puntuación.

Una vez ordenadas las solicitudes de acuerdo con la puntuación ponderada obtenida con este baremo, se evalúan por ese orden, asignando a cada una de ellas la cuantía correspondiente, hasta agotar el crédito disponible.

Las cuantías que se asignan son las siguientes:

a) En el caso de la medida de fomento de la creación de empresas de trabajo autónomo, una ayuda a tanto alzado de 2 000 euros para quienes no se acojan a ninguno de los criterios de preferencia; 3 000 euros en los supuestos de colectivos con dificultades excepto discapacitados, actividades económicas desarrolladas y domiciliadas fiscalmente en las áreas territoriales preferentes, por autónomos residentes, y actividades económicas a iniciar en las áreas de empleo preferentes. En el caso de autónomos con discapacidad igual o superior al 33%, el importe asignado es de 3 500 euros.

b) Para la medida de ayudas al establecimiento de las iniciativas emprendedoras de trabajo autónomo recientemente creado, se establece una ayuda a tanto alzado de 8 000 euros para quienes no se les aplique ninguno de los criterios de preferencia, 9500 euros para discapacitados, y 8500 para las actividades económicas desarrolladas por autónomos incluidos en alguno de los colectivos prioritarios, ubicados en áreas territoriales preferentes o la actividad se desarrolla en Áreas territoriales preferentes.

Para la determinación de la cuantía de la subvención se tiene en cuenta la pertenencia a un único colectivo, elegido por la persona solicitante.

La Línea 2, «Consolidación empresarial del trabajo autónomo», se dirige a favorecer la consolidación de las iniciativas económicas desarrolladas por los trabajadores autónomos, a través de medidas que incorporen a su actividad factores que contribuyan a la obtención de ventajas competitivas en el contexto económico y de continuidad en el contexto socio laboral y de legalidad, que son las siguientes:

- *Medida 2.1 Cooperación empresarial:* apoyo con 2000 euros a la creación, implantación y desarrollo de proyectos de colaboración entre tres o más trabajadores autónomos para la realización de actividades empresariales o profesionales conjuntas que mejoren la posición y competitividad de los mismos en el mercado.

Pueden ser beneficiarias las empresas, con personalidad jurídica propia, que sean consecuencia de un proyecto de cooperación entre tres o más trabajadores autónomos, que residan y tengan domicilio fiscal en Andalucía, que sean de nueva creación, con personalidad jurídica propia, distinta de sus socios, constituidas como máximo, hasta 12 meses antes a la fecha de la entrada en vigor de la correspondiente convocatoria, o que se constituya en el plazo de seis meses desde la fecha de la entrada en vigor de la correspondiente convocatoria. El acto de creación debe producirse con la firma de la correspondiente escritura pública o acta constituyente visada por la Consejería competente en materia de cooperativas.

Las empresas deben iniciar su actividad económica en el plazo que establezca la correspondiente convocatoria, de no haberla iniciado ya desde el momento en que se constituyó, y los trabajadores autónomos que la constituyen, deben mantener su condición de alta en el RETA, en el momento de la presentación de la solicitud de la ayuda, y además se obligan a permanecer como socios y en la empresa durante doce meses desde la resolución de concesión o desde su constitución.

- *Medida 2.2 Relevo generacional:* apoyo a los procesos de transmisión y continuidad de actividades empresariales y profesionales consolidadas con ayudas de la misma cuantía que las establecida en la línea 1 para el fomento de iniciativas emprendedoras de trabajo autónomo (entre 2 000 y 3 500 euros, dependiendo de

los criterios preferenciales).

Pueden ser beneficiarios de esta línea los trabajadores autónomos que sucedan a las unidades económicas de trabajo autónomo, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- Desempleados e inscritos como demandante de empleo no ocupado en el SAE, en la fecha de alta en el RETA.
- Domicilio social y fiscal en Andalucía.
- Transmisión de la actividad empresarial mediante contrato mercantil en escritura pública, con indicación expresa del relevo como objeto del contrato y del valor del fondo de comercio.
- Relevo motivado por la proximidad a la edad de jubilación, mayor de 60 años del autónomo relevado.
- El solicitante, que va a continuar con la actividad, se de de alta en el RETA o mutualidad correspondiente.
- La transmisión y el alta deben realizarse en el plazo comprendido entre los doce meses anteriores y los seis siguientes a la correspondiente convocatoria.
- Disponer de un plan de viabilidad de la actividad proyectada.

La actividad debe mantenerse como mínimo durante doce meses a partir de la fecha de transmisión, si ésta se ha producido con posterioridad a la entrada en vigor de la correspondiente convocatoria. Si la transmisión se ha producido con anterioridad a la entrada en vigor de la correspondiente convocatoria, la actividad empresarial recibida deberá mantenerse durante doce meses desde la fecha de la resolución de concesión.

- *Medida 2.3 Celebración de contratos en prácticas: apoyo, con ayudas de 3 000 euros, a la formalización de contratos en prácticas profesionales o suscripción de acuerdos para el desarrollo de prácticas no laborales, con jóvenes con cualificación suficiente y relacionada con la actividad económica del negocio, conforme a su titulación académica.*
 - Pueden ser beneficiarios de esta medida los autónomos que estando de alta en el RETA en el momento de la solicitud, cumplan los siguientes requisitos:

1.º Para las prácticas no laborales, que éstas tengan una duración mínima de seis meses y que se suscriban de acuerdo con los requisitos exigidos en Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas.

2.º Para los contratos en prácticas profesionales, en el supuesto de que el trabajador autónomo solicitante de esta ayuda previamente haya suscrito un acuerdo de prácticas no laborales con una persona joven, podrá ser beneficiario del mismo siempre que el contrato de prácticas profesionales se realice como continuidad del desarrollo de las prácticas del acuerdo y a tiempo completo.

3.º Para los dos supuestos anteriores, que el trabajador autónomo que contrate o firme el acuerdo de prácticas no laborales, se mantenga de alta en el RETA durante el período de la contratación, y resida y tenga domicilio fiscal en Andalucía.

4.º Los contratos en prácticas profesionales y los acuerdos de prácticas no laborales subvencionados con esta medida deben haberse formalizado en el momento de la presentación de la solicitud y, como máximo, en los doce meses anteriores a la fecha de la entrada en vigor de la correspondiente convocatoria.

- *Medida 2.4 Ayudas a la competitividad*, consistente en apoyo, con ayudas de 1.000 euros, a la continuidad del negocio del trabajador autónomo ya constituido, mediante la inversión en activos que desarrollen proyectos de innovación y permitan el aumento de la competitividad como elemento de consolidación y fortalecimiento de la estructura empresarial.

Para acceder a esta ayuda, se requiere haberse mantenido de alta en el RETA de forma ininterrumpida durante los 36 meses anteriores a la solicitud de la ayuda, residir y tener domicilio fiscal en Andalucía, en los dos ejercicios fiscales inmediatamente anteriores al año de la convocatoria, el Rendimiento Neto Reducido de los Rendimientos de Actividades Económicas declarados en la Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sea el que se establezca en la correspondiente convocatoria, y debe disponer de un plan de viabilidad de la actividad proyectada.

Los beneficiarios se obligan a mantener la actividad de forma ininterrumpida durante tres años.

- *Medida 2.5 Ayudas de continuidad:* apoyo, con ayudas de 1000 euros, a los trabajadores autónomos que decidan cambiar de estrategia competitiva para el mantenimiento de su empleo, pudiendo suponer un cambio de la actividad económica desarrollada.

Se requiere tener una antigüedad superior a 36 meses de alta ininterrumpida en el RETA o, en su caso, como mutualista adscrito al régimen que legal o estatutariamente le corresponda hasta la fecha de la solicitud, tener residencia y domicilio fiscal en Andalucía, que en los dos ejercicios fiscales inmediatamente anteriores al año de la convocatoria el Rendimiento Neto Reducido de los Rendimientos de Actividades Económicas declarados en la Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sea el que se establezca en la correspondiente convocatoria, y disponer de un plan de viabilidad de la actividad proyectada.

Los beneficiarios deben mantener la continuidad de la actividad, como mínimo durante doce meses desde el día siguiente a aquél en que finalice el plazo de presentación de solicitudes que se establezca en la correspondiente convocatoria.

La *Línea 3, «Creación y consolidación del empleo en empresas de trabajo autónomo»*, se dirige por un lado, a fomentar la creación de empleo estable mediante el apoyo a las contrataciones indefinidas de trabajadores por parte de trabajadores autónomos y consolidarlo a través del apoyo a las transformaciones de contratos de duración determinada en contratos de tiempo indefinido ordinario de forma simultánea y, por otro lado, a favorecer una mayor presencia de la mujer en el trabajo autónomo y promover las condiciones óptimas para conciliar la vida personal, laboral y familiar.

Pueden ser beneficiarios de las subvenciones reguladas en esta línea, los trabajadores autónomos que estén de alta en el RETA en el momento de la presentación de la solicitud de la ayuda, con residencia y domicilio fiscal en Andalucía, y que cumplan los requisitos fijados para cada una de las tres medidas que se establecen para esta línea:

- *Medida 3.1 Apoyo a la contratación por tiempo indefinido ordinaria:* ayudas de 3.000 euros por contrato a las contrataciones por tiempo indefinido ordinarias, hasta un máximo de 3, realizadas por cada trabajador autónomo con personas menores de 35 años y mayores de 45 años, ambos inclusivos.

Las contrataciones deben realizarse con personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo en el Servicio Andaluz de Empleo en el momento de la formalización del contrato, y que en el momento del contrato sean menores de 35 años o mayores de 45 años, ambos inclusive, exceptuando las sustituciones por baja maternal en aquellos casos en que se formalice el contrato con la misma persona que se contrató para cubrir el riesgo durante el embarazo.

Se requiere que los nuevos contratos por tiempo indefinido ordinario supongan un incremento de la plantilla contratada con carácter indefinido respecto del mes natural anterior a la formalización de los mismos, y que las personas beneficiarias no hayan tenido ningún vínculo laboral anterior con el trabajador cuya contratación se incentiva.

La importancia de esta medida, que ya venía aplicándose con anterioridad, para contrataciones de desempleados menores de 35 años, y a partir de ahora, también para mayores de 45, estriba en que ayuda simultáneamente a la creación de empleo, a la conciliación de la vida personal y profesional, y a la consolidación de las iniciativas de trabajo autónomo, facilitando la incorporación de plantilla estable en unos casos, y temporal en otros.

- *Medida 3.2 Apoyo a la transformación de contratos de duración determinada en indefinidos,* consistente en ayudas de 3000 euros por contrato, a las transformaciones de contratos hasta un máximo de tres.

Las contrataciones deben realizarse con personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo en el Servicio Andaluz de Empleo en el momento de la formalización del contrato, y que en el momento del contrato sean menores de 35 años o mayores de 45 años, ambos inclusive, exceptuando las sustituciones por baja maternal en aquellos casos en que se formalice el contrato con la misma persona que se contrató para cubrir el riesgo durante el embarazo.

Las transformaciones de contratos de duración determinada en contratos de tiempo indefinido ordinario deben suponer un incremento de la plantilla contratada con carácter indefinido respecto del mes natural anterior a la formalización de los mismos.

Esta medida tiene la importancia de que ayuda a la consolidación de las iniciativas de trabajo autónomo, facilitando la incorporación de plantilla estable, con el consiguiente beneficio empresarial que ello implica, ya que aprovecha el aprendizaje y la experiencia adquirida por el trabajador, ahorrando los costes derivados de la rotación debida a contratación temporal (errores y lentitud de los nuevos trabajadores hasta dominar las tareas, tiempo requerido para enseñarles, etc.).

- *Medida 3.3 Apoyo a la contratación de duración determinada para conciliar la vida personal, laboral y familiar*, consistente en ayudas de 3 000 euros por cada contrato de interinidad a jornada completa por un periodo de ocho meses, de interinidad realizados para sustituir a los trabajadores autónomos o a quienes trabajen por cuenta ajena para ellos, en los supuestos de riesgo durante el embarazo, y 1 500 euros por cada contrato de interinidad, para sustituir a personas que se encuentren en situación de permiso por maternidad, incluido el supuesto de cesión inicial al otro progenitor de dicho periodo de suspensión, adopción o acogimiento.

El importe de estas subvenciones se adapta proporcionalmente a la jornada de trabajo resultante cuando la contratación sea a tiempo parcial. También se disminuye la cuantía de manera proporcional cuando el periodo contratado, en el caso de los contratos de interinidad, es inferior al periodo subvencionable.

Las contrataciones por tiempo indefinido, las transformaciones de contratos de duración determinada en contratos de tiempo indefinido y los contratos de interinidad se deben haber formalizado en el momento de la presentación de la solicitud y, como máximo, en los doce meses anteriores a la fecha de la entrada en vigor de la correspondiente convocatoria.

En cuanto a las obligaciones que contraen los beneficiarios, en el caso de los contratos indefinidos de nueva contratación o por transformación de un contrato de duración determinada, su periodo mínimo de mantenimiento es de 24 meses desde la

formalización o transformación del contrato. Las contrataciones de interinidad deben mantenerse, al menos, durante el período de actividad subvencionado.

Si por cualquier incidencia, las personas contratadas causaran baja sin haber transcurrido dicho período mínimo, en el plazo máximo de un mes se debe realizar la sustitución mediante otra contratación de las mismas características.

La *Línea 4*, «*Promoción del trabajo autónomo*», se dirige a las asociaciones profesionales del trabajo autónomo que estén inscritas en el registro correspondiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Andalucía que entre sus fines tengan reconocido el apoyo al trabajo autónomo, para subvencionar la ejecución de proyectos de orientación, asesoramiento, tutorización, asistencia técnica y acompañamiento individualizado de aquellos trabajadores autónomos que pretendan desarrollar un proyecto de emprendimiento de las líneas de ayudas 1, 2 y 3, conforme al Plan de Actuación para el Trabajo Autónomo de Andalucía (Horizonte 2020).

Esta línea tiene por objeto favorecer la creación, el mantenimiento y la consolidación del empleo autónomo, mediante la prestación de un servicio de interés económico general consistente en la elaboración de proyectos de orientación, asesoramiento y tutorización de trabajadores autónomos por las entidades que resulten seleccionadas.

Los proyectos que se diseñen y se pongan en marcha deben consistir en actividades que supongan una contribución sustantiva a la creación de empleo mediante el acceso y reintegración al mercado de trabajo de personas con iniciativa emprendedora y la inserción en el mismo de grupos vulnerables, así como, en el incremento del nivel de competitividad empresarial y sostenibilidad del trabajo autónomo ya creado.

El procedimiento de concesión de las líneas 1 y 4 es el de concurrencia competitiva, realizándose una comparación de las solicitudes presentadas a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración fijados en las bases reguladoras, resolviéndose de forma conjunta; las líneas 2 y 3 se tramitan en régimen de concurrencia no competitiva, resolviéndose y notificándose de forma individual; la línea 4 se tramita y resuelve por la Dirección General de Economía Social y Autónomos.

2.4. Valoración de la promoción del trabajo autónomo en la Comunidad Autónoma de Andalucía

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, hay una medida específicamente adoptada para la promoción del trabajo autónomo: el programa para fomento y consolidación del trabajo autónomo, versión adaptada del programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo. A esta medida se añaden otras que tienen finalidades combinadas, como las subvenciones para la fomentar contratación indefinida por autónomos, para conciliación de la vida personal, familiar y profesional, cuya finalidad es el fomento de la creación de empleo estable y de la consolidación del trabajo autónomo, así como de la conciliación, y las subvenciones para fomentar la transformación en indefinidos, de contratos de duración determinada, que tienen la doble finalidad de consolidar simultáneamente el empleo asalariado y el trabajo autónomo. Estas últimas medidas complementan a las bonificaciones en cotización que desde el nivel estatal se establecen para la transformación en indefinidos de los contratos de relevo, sustitución o prácticas. Durante la crisis se adoptaron otras medidas, como la deducción fiscal en IRPF de 400 euros para el fomento del autoempleo, que posteriormente fue derogada, y la línea de crédito para el apoyo y fomento del empleo autónomo, cuya asignación se encuentra agotada.

Es cierto que, dada la crudeza de la crisis económica y la necesidad de realizar ajustes presupuestarios para cumplir los objetivos de reducir el déficit público, pocas medidas de apoyo económico se podrían adoptar. No obstante, a pesar de estas limitaciones, se han realizado importantes esfuerzos tendentes a impulsar el trabajo autónomo, uno de los más innovadores ha sido la promulgación de la Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo, que convierte a esta Comunidad Autónoma en la pionera que eleva a rango de Ley la promoción del trabajo autónomo, aportando un marco conceptual y jurídico adecuado que permite abordar de forma unificada todos los aspectos de la promoción. La promulgación de esta Ley, junto con la promulgación a nivel estatal de la LETA, durante 2007, ambas por gobiernos

socialistas, ponen de manifiesto el especial interés del gobierno estatal de aquel momento, y el del andaluz, por dotar al trabajo autónomo de unas condiciones mínimamente aceptables, así como la apuesta por el trabajo autónomo como fuente de generación de empleo estable.

Junto a esto, cabe destacar las innovaciones que incorpora a la hora de adaptar el programa estatal de subvenciones para el establecimiento como trabajador autónomo (sujetos beneficiarios, cuantías, criterios de baremación de solicitudes, etc.).

Es importante señalar la contribución del enfoque centrado en la participación social a través de la implicación de los agentes sociales, plasmado en los Acuerdos de Concertación Social, ya que a pesar de los riesgos de politización de algunas medidas, se logra una mayor participación y accesibilidad a una mayor número de personas, pues los resultados se incrementan sensiblemente cuando se utiliza un enfoque constructivo y participativo, generándose sinergias que se traducen en resultados que trascienden a los que se podrían obtener en solitario, y además evitan las pérdidas derivadas de las situaciones de conflicto.

En el caso de la promoción del trabajo autónomo en Andalucía, este es el enfoque que se viene utilizando, y sus resultados inciden en el carácter innovador y pionero de algunas de sus líneas de actuación y medidas, como el programa de consolidación del trabajo autónomo, la canalización de la subvención para el establecimiento como trabajador autónomo hacia destinatarios y actividades con perfiles con altas probabilidades de éxito, el programa de cooperación empresarial, destinado a mejorar la posición competitiva de los trabajadores autónomos, a los que facilita agruparse para crear empresas, las medidas de apoyo al relevo generacional que tratan de facilitar el traspaso del negocio de trabajadores autónomos tras su jubilación, para facilitar su continuidad por un nuevo autónomo, y las medidas de ayudas a la continuidad, que en realidad no suponen cuantías importantes, pero ponen de manifiesto el interés subyacente por impulsar el trabajo autónomo en esta Comunidad.

Este interés también se manifiesta en la adaptación que se realiza para aplicar las subvenciones para establecimiento como trabajador autónomo, pues contiene algunos aspectos destacables y algunas deficiencias, que comentamos a continuación.

Entre los aspectos positivos cabe destacar:

- La apuesta por impulsar un empleo autónomo estable y de calidad. Esto se puede

deducir a partir de varios aspectos, como el hecho de contemplar, junto con las medidas de fomento dirigidas al establecimiento de nuevas unidades de trabajo autónomo, la línea de promoción del trabajo autónomo, con medidas dirigidas a evitar la pérdida de unidades ya establecidas. Otro aspecto que redundaría en esta conclusión es la subvención para la cooperación de autónomos, desaparecida en la adaptación del programa para 2016, y reintroducida en 2017, que concede una subvención de 1 000 euros para gastos de constitución de empresas por tres o más autónomos con la finalidad de que a través de esa fórmula puedan aumentar su posición competitiva, contribuyendo de esa forma a consolidar su actividad.

- Estos argumentos se ven reforzados por el hecho de ponderar en la convocatoria de las subvenciones los aspectos relacionados con la cualificación del aspirante a la subvención, y con la restricción a determinadas actividades, lo que denota el interés por encauzar las subvenciones hacia proyectos con altas probabilidades de generar empleo estable y de calidad, que a su vez pueda ser fuente generadora de empleo asalariado.

Si contemplamos la finalidad de las líneas del programa y sus medidas desde una perspectiva global, vemos que abarcan tanto el inicio de nuevas actividades como las fases posteriores, incorporando incluso ayudas para la permanencia e incluso reorientación estratégica de unidades económicas de trabajo autónomo ya establecidas, podemos concluir que la concepción del trabajo autónomo como «refugio transitorio» no es la apuesta fundamental, ya que el acceso transitorio al trabajo autónomo suele ser fuente de trabajo precario, y precisamente lo que se pretende desde la óptica andaluza es la generación de empleo estable y de calidad. En línea con esta concepción se puede situar el hecho de que en la adaptación andaluza del programa de garantía juvenil no se incluyen subvenciones para iniciativas de trabajo autónomo, como ocurre en el caso de la Comunidad de Cataluña, que veremos a continuación.

- Complejo y equilibrado sistema de valoración y asignación de las subvenciones, en permanente proceso de revisión y perfeccionamiento, que incorpora todos los aspectos que modulan el tipo de trabajo autónomo que se pretende subvencionar, sin dejar de contemplar otros aspectos como la pertenencia a colectivos con

dificultades, o la ubicación geográfica en determinadas zonas desfavorecidas.

Entre los aspectos mejorables, a mi juicio, se pueden incluir los siguientes:

- Ausencia de medidas con implicación presupuestaria de iniciativa autonómica, actualmente difíciles de adoptar debido a la austeridad impuesta por la crisis, aunque en la convocatoria para 2017 ha mejorado sensiblemente.
- La desaparición de las subvenciones para formación, asistencia técnica y financiera, debería recuperarse como una opción más junto al programa de consolidación. Probablemente debido a la crisis, estas subvenciones se han suprimido, sustituyéndose por la prestación del servicio, que en el caso de Andalucía, se realiza en exclusiva por las organizaciones sindicales y las asociaciones de trabajadores autónomos, lo que con independencia de las ventajas de ofrecer unos proveedores con capacidad previamente acreditada, parece ser una forma de proporcionar una fuente de financiación para estas entidades, a costa de bloquear la posibilidad de acceso a otras entidades que también podrían acreditarse para la prestación de estos servicios.
- Como debilidades, cabe mencionar la ausencia de mecanismos de seguimiento y control, y los riesgos de politización que acabamos de mencionar, manifestados en la utilización de subvenciones como vías de financiación de organizaciones sindicales, empresariales, y asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, cuya vía de financiación, a mi modo de entender, debería ser otra distinta.

3. PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

3.1. Ayudas a la promoción del trabajo autónomo

Se trata de la adaptación de la Comunidad Autónoma de Cataluña de la subvención para establecimiento como trabajador autónomo del programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo, cuya última convocatoria, en el caso de Cataluña, se produjo

en el año 2012.

Los beneficiarios eran personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo en las oficinas de empleo, que se constituían como trabajadores autónomos o por cuenta propia, incluyendo a trabajadores autónomos o por cuenta propia que formasen parte de comunidades de bienes o sociedades civiles, siempre que las subvenciones se solicitasen a título particular.

La cuantía de la subvención para el establecimiento como trabajador autónomo o por cuenta propia era la siguiente:

- Desempleados en general: un máximo de 4 000 euros.
- Jóvenes desempleados de 30 o menos años: un máximo de 4 500 euros.
- Mujeres en paro: un máximo de 5 000 euros.
- Parados con discapacidad: un máximo de 8 000 euros.
- Mujeres paradas con discapacidad: un máximo de 9 000 euros.
- Las subvenciones correspondientes a mujeres víctimas de violencia de género se incrementan en un 10%.

Estos importes eran los máximos posibles, pudiéndose reducir en función de la disponibilidad presupuestaria.

Como se ha mencionado al inicio de este epígrafe, esta subvención dejó de convocarse en 2012, adoptándose otros programas propios de política de empleo, generalmente con poca incidencia sobre el trabajo autónomo. Además, en la última convocatoria no se contemplaban los otros elementos del programa estatal: subvenciones para formación, asistencia técnica y para financiación.

No obstante, la prestación de algunos de estos servicios se cumplimenta por otras vías, como es el caso del Programa Consolida't, que veremos un poco más adelante, y que consiste en una subvención destinada a determinadas entidades, previamente acreditadas, para que proporcionen a los autónomos servicio de asesoramiento personalizado y de capacitación en gestión empresarial.

3.2. Ayudas a la contratación y autoempleo de perceptores de renta mínima de inserción

Esta ayuda, que se regula en la Orden TSF/268/2016 de 10 de octubre por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las empresas y entidades colaboradoras de inserción para el incentivo a la contratación de personas destinatarias de la renta mínima de inserción y de otros colectivos en riesgo o situación de exclusión social, y para proyectos de autoempleo, consiste en el abono de la cantidad correspondiente a la cuota de la base de cotización mínima del régimen especial de la Seguridad Social que corresponda, pudiendo incluir la parte relativa a la incapacidad temporal, si procede.

El objeto de este programa propio de la Comunidad Autónoma de Cataluña es fomentar el acceso a la contratación laboral o el autoempleo de las personas destinatarias de la RMI, y de las personas en riesgo o situación de exclusión social procedentes de una empresa de inserción.

La subvención tiene una duración inicial de un año, contado desde la fecha de efectos del alta en la Seguridad Social, que se puede realizar a partir del 1 de enero de 2015, y hasta el 31 de diciembre de 2015 o fecha de la baja si es anterior. Se puede prorrogar en ejercicios presupuestarios posteriores hasta alcanzar, como máximo y de forma acumulativa, un total subvencionado de 24 meses, previa solicitud anual del beneficiario de la subvención y una vez publicada la convocatoria anual, y siempre que haya disponibilidad presupuestaria.

La prórroga de esta ayuda más allá del plazo de un año está condicionada a la evaluación de cada situación en particular y a la consolidación de ese puesto de trabajo autónomo. El destinatario debe acreditar esta evaluación ante el órgano gestor mediante una memoria explicativa de la actividad desarrollada y la previsión para los próximos doce meses.

Se trata de una medida propia de la C.A. de Cataluña, que aplica una subvención para cubrir el coste de la cotización durante un año, prorrogable a otro si se dan las condiciones adecuadas, dirigida a facilitar la inserción laboral de colectivos

desfavorecidos. En ella se da cabida a la opción del autoempleo, lo cual tiene la importancia de que al menos para estos colectivos, no se impide que determinados casos, que contando con probabilidades de salir adelante a través de esta vía, opten por ella. No obstante, no hay que perder de vista las exigencias adicionales del trabajo por cuenta propia y las dificultades y carencias de los colectivos a los que dirige esta medida, por lo que entiendo que favorecer esta vía es aceptable como una posible salida para determinados casos excepcionales, pero no como medida de fomento generalizada. Es decir, está bien que se favorezcan determinados casos en los que resulten claramente favorables los análisis previos de la viabilidad del proyecto, pero esto no debe equivaler a promover la opción del autoempleo entre estos colectivos, ya que, en términos generales, no resulta la vía más adecuada para su inserción laboral.

La inclusión de la opción del autoempleo entre las medidas de inserción laboral de estos colectivos se puede interpretar como manifestación de la concepción subyacente que se tiene del trabajo autónomo, en el caso de los perceptores de la RMI, y en el de los jóvenes acogidos al Programa de Garantía Juvenil, como refugio de subsistencia ante la dificultad de acceder a un trabajo asalariado, pero no como una alternativa generadora de empleo estable y de calidad. De hecho, la supresión de las subvenciones para los desempleados del programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo, es coherente con esta concepción del papel del trabajo autónomo como una vía de refugio con escaso valor para la generación de empleo estable y de calidad.

Como podemos comprobar, la subvención de cuotas al RETA se centra en la fase inicial, y salvo que accedan al programa Consolida't, estos autónomos, que ya de por sí tienen escasas probabilidades de conseguir un empleo estable y de calidad en el trabajo autónomo, quedan dejados a su suerte, lo que sugiere que se considera el trabajo autónomo desde una perspectiva neoliberal, para la que lo más importante es generar posibilidades de que la población genere su propia ocupación como fuente de ingreso de subsistencia, descargando en lo posible la carga prestacional y asistencial, sin entrar en consideraciones de calidad y estabilidad, cuya prosecución se deja en manos del trabajador.

Se trata de una salida en busca de refugio o subsistencia, ya que se procede de una

situación desesperada en la que no resulta fácil acceder a un empleo asalariado.

3.3. Participación en el programa consolidat

Este programa ofrece a los trabajadores autónomos un itinerario personalizado que incluye acciones de asesoramiento y de formación en aspectos clave de la gestión empresarial para favorecer la consolidación de sus actividades.

Entre otros, asesora sobre aspectos comerciales, de marketing y de gestión económico-financiera de negocio, y ofrece un diagnóstico económico-financiero, así como una estrategia para mejorar la financiación de su actividad.

El objetivo de esta iniciativa es promover el establecimiento, crecimiento y la reinversión del autoempleo como una herramienta para mejorar la competitividad de las empresas de los trabajadores autónomos y luchar contra la destrucción de empleo por cuenta propia, por lo que se dirige tanto a autónomos nuevos como ya establecidos previamente.

La edición anual del programa se divide en 2 fases:

- Fase 1: Convocatoria de subvenciones para «organizaciones o entidades» que ofrecen asesoría personalizada y capacitación en gestión empresarial a los trabajadores por cuenta propia.
- Fase 2: implementación del programa de asesoramiento personalizado y formación dirigido a los trabajadores autónomos. Esta formación la llevan a cabo las entidades seleccionadas en la primera fase.

Las Entidades beneficiarias de estas ayudas pueden ser escuelas de negocios, universidades y escuelas universitarias o entidades dependientes o vinculadas a éstas y colegios profesionales jurídicamente constituidos como tales que acrediten experiencia y conocimientos en la realización de acciones formativas en gestión empresarial y acciones de asesoramiento personalizado para la mejora del negocio de personas trabajadoras autónomas, o asociaciones profesionales del trabajo autónomo de Cataluña de carácter intersectorial inscritas en el Registro de asociaciones profesionales del trabajo autónomo en Cataluña del Departamento de Empresa y Empleo.

Los destinatarios últimos de la subvención son trabajadores autónomos, incluyendo TRADES y autónomos societarios (civil privada, comunidad de bienes, o sociedad limitada, con 4 asalariados máximo y facturación inferior a 500.000 euros en el ejercicio anterior), y excluyendo a los autónomos societarios de la economía social (S. Cooperativas o Laborales).

También puede acceder los trabajadores autónomos que han cesado en su actividad y quieren llevar a cabo un nuevo proyecto de trabajo autónomo.

Se establece prioridad para la participación de los siguientes colectivos, siempre que cumplan los requisitos establecidos:

- Mayores de 45 años.
- Personas jóvenes con edades entre los 16 y los 29 años, ambas incluidas, prestando especial atención a los jóvenes acogidos al Programa de Garantía Juvenil.
- Mujeres.
- Personas con discapacidad.

Su régimen jurídico está contenido en la siguiente normativa:

- ORDEN EMO/312/2015, de 5 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el programa Consolida't, de apoyo a la consolidación, fortalecimiento y reinversión del trabajo autónomo enmarcado en el Programa Catalunya Emprèn, y se hace pública la convocatoria para el año 2015.(DOGC nº 6974, de 13.10.2015)
- RESOLUCIÓN EMO/2636/2015, de 16 de noviembre, sobre la ampliación de la cantidad máxima para la concesión de orden EMO/312/2015, de 5 de octubre.
- Orden TSF/267/2016 de 10 de octubre por la que se aprueban las bases que deben regir la convocatoria para la concesión de subvenciones del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias para el desarrollo del programa Consolida't, de apoyo a la consolidación, el fortalecimiento y la reinversión del trabajo autónomo en Cataluña.

A la hora de establecer una valoración crítica de esta medida, que ofrece a los autónomos la posibilidad de acceder a asistencia técnica y formación, podemos atribuirle la importancia de que se realiza la prestación directa del servicio en lugar de fijar un límite máximo de gasto del que se subvenciona el 75%, y dejar en manos del beneficiario la libre elección de proveedor, como en el caso del programa estatal. Con bastante seguridad, la selección previa de proveedores por parte de organismos oficiales resulta más eficiente que la realizada por el beneficiario, ya que se exige el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos de calidad y adecuación, aspectos difícilmente accesibles a los beneficiarios que se procuran la prestación de estos servicios aisladamente. Por lo tanto, esta opción parece mejor que la estatal. La opción andaluza coincide en parte con la de Cataluña. No obstante, como hemos visto anteriormente, restringe el acceso a todos los proveedores que no sean organizaciones empresariales, sindicales, o asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, lo que representa más una opción política, que un criterio objetivo de eficiencia.

3.4. Ayudas para la financiación empresarial de proyectos de autónomos

Se trata de ayudas en forma de garantía para la financiación de proyectos de personas emprendedoras, autónomos, micro, pequeñas y medianas empresas, para favorecer la mejora de la competitividad de las empresas catalanas, con el objetivo de reactivar la economía catalana.

Se dirigen a cualquier empresa constituida como persona autónoma, micro, pequeñas o medianas empresas (las medianas empresas en determinadas actividades del ámbito del comercio uno de los servicios) con sede social o actividad en Cataluña.

También pueden solicitar las ayudas las personas emprendedoras consideradas como personas físicas que no estén constituidas como trabajadoras autónomas, siempre que acrediten haber pedido el alta en el Censo de actividades económicas, mediante la presentación a Hacienda (a la AEAT) los modelos 036 o 037, para hacer inversiones antes de iniciar la actividad

Los préstamos pueden financiar tanto gastos de inversión como gastos de circulante con un importe mínimo de 10 000 € y máximo de 100 000 €.

Las condiciones de las operaciones son las siguientes:

- Euríbor a 6 meses, más un diferencial de hasta 3,95 puntos.
- El plazo de amortización del préstamo es de 5 años, incluido 1 año de carencia.
- El Departamento de Empresa y Conocimiento, mediante el Instituto Catalán de Finanzas asumirá el riesgo del 70% del capital pendiente, en caso de morosidad.
- Comisión de amortización anticipada de hasta el 1%.

Las entidades financieras son las que aprueban la operación y pueden pedir las garantías que estimen oportunas.

El plazo de solicitud se establece entre el 28 de julio de 2015 y el 30 de septiembre de 2016.

El régimen jurídico de estas ayudas se contiene en:

- ORDEN TSF/34/2016, de 19 de febrero, de modificación de la Orden EMO/229/2015, de 13 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la línea de ayudas en forma de garantía para la financiación de proyectos de personas emprendedoras, autónomos, micro, pequeñas y medianas empresas, y se hace pública la correspondiente convocatoria para la Línea Emprèn de 2015. (DOGC núm. 7067, publicado 26/02/2016)
- ORDEN EMO/229/2015, de 13 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la línea de ayudas en forma de garantía para la financiación de proyectos de personas emprendedoras, autónomos, micro, pequeñas y medianas empresas, y se hace pública la correspondiente convocatoria para la línea Emprèn de 2015.

Esta medida, aunque no supone un desembolso presupuestario directo, sino la asunción de un riesgo que en determinados casos puede materializarse a pesar del filtro establecido por el estudio previo de la entidad bancaria que concede el préstamo que se avala, tiene su importancia, ya que facilita el acceso al crédito, lo que cobra especial importancia en períodos de altas exigencias de garantías y fuerte restricción del crédito.

3.5. Subvenciones del programa de garantía juvenil para jóvenes autónomos

Se trata de una ayuda económica equivalente al salario mínimo interprofesional, con una duración máxima de un año, para facilitar la inserción laboral de los jóvenes menores de 30 años acogidos al Programa de Garantía Juvenil, mediante el autoempleo o la contratación por autónomos o entidades de la economía social y cooperativa.

El Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020 se desarrolla en el marco del FSE para el periodo 2014-2020 con el objetivo de dotar de instrumentos la Iniciativa de Empleo Juvenil y poner en marcha los sistemas de Garantía Juvenil, con el fin de luchar contra el desempleo entre las personas jóvenes.

La Iniciativa de Empleo Juvenil está destinada a personas jóvenes que no trabajan y tampoco estudian ni reciben formación y que residen en regiones elegibles en las que los índices de desempleo juvenil de 2012 eran superiores al 25%.

Desde la Comisión Europea se ha instado a los países a actuar y comprometerse a apoyar a partir de la Garantía Juvenil a este colectivo asignando una financiación extraordinaria que se suma a la financiación del Plan Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020.

El colectivo al que se dirigen las actuaciones el Programa Operativo de Empleo Juvenil se conoce como jóvenes "NOEF", que se definen como personas mayores de 16 años y menores de 25 años, o menores de 30 años en el caso de jóvenes con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, que se encuentran desempleadas o inactivas y que no estudian y tampoco realizan ningún tipo de formación.

Se pretende facilitar que con estas ayudas, muchos de estos jóvenes puedan encontrar en el autoempleo y el emprendimiento una alternativa al trabajo por cuenta ajena, y otros podrán recibir una experiencia laboral que aumentará sustancialmente sus posibilidades de insertarse laboralmente, y al mismo tiempo permitirá a las empresas de

economía social y los autónomos contar con colaboradores que se puedan integrar en sus estructuras.

Estas ayudas, que se tramitan por el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia no competitiva, y se resuelven hasta agotar el crédito disponible, distinguen dos líneas de beneficiarios:

- Línea A: jóvenes acogidos al Programa de Garantía Juvenil que inicien una actividad como trabajadores autónomos.

No pueden ser beneficiarios de estas subvenciones:

- Jóvenes societarios de sociedades mercantiles, cooperativas o sociedades laborales.
 - Autónomos colaboradores.
 - Quienes hayan ejercido la misma actividad o similar con carácter autónomo o por cuenta propia en los seis meses anteriores a la fecha de inicio de la actividad.
- Línea B: trabajadores autónomos y entidades de la economía social, que lleven a cabo actividad económica, que hayan contratado un joven acogido al Programa de Garantía juvenil (a estos efectos, se considera entidad de economía social, las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de trabajo y las sociedades agrarias de transformación).

Para la línea A se establecen los siguientes requisitos específicos:

- Estar inscrito en el programa de garantía juvenil previamente a darse de alta como trabajador autónomo.
- Haber iniciado la actividad económica como persona trabajadora autónoma con carácter previo a la presentación de la solicitud de esta ayuda. A estos efectos se considera como fecha de inicio la que conste en el documento de alta en el Régimen Especial del Trabajo Autónomo o mutualidad del Colegio Profesional correspondiente.

- El domicilio fiscal y, en su caso, el centro de trabajo del beneficiario de la subvención debe estar en la comunidad autónoma de Cataluña.

Entre los requisitos específicos de la línea B figuran:

- Contratar una persona, con un contrato laboral de una duración mínima de entre 6 meses y 12 meses, que esté inscrita en el programa de garantía juvenil.
- Disponer de sede social o de un centro de trabajo en Cataluña. En caso de personas trabajadoras autónomas, disponer de sede fiscal o de un centro de trabajo en Cataluña.

Para la Línea A, se establece una cuantía máxima de 9.080,40 euros por la permanencia durante 12 meses ininterrumpidos de alta en el RETA o similar; para la línea B, la cuantía de la subvención es la correspondiente al importe establecido en el salario mínimo interprofesional para el año 2015, de acuerdo con la jornada legal de trabajo. La subvención también se puede obtener con jornada de trabajo a tiempo parcial, en cuyo caso, la cuantía de la subvención es proporcional al tiempo efectivo de la jornada de trabajo.

Se considera subvencionable el importe equivalente al salario mínimo interprofesional de la persona autónoma de alta ininterrumpidamente en el RETA, o de la contratada por un autónomo o entidad de economía social que se haya inscrito en el programa de garantía juvenil. Sin embargo, no se considera subvencionable la incorporación de socios de trabajo o socios trabajadores en una cooperativa o sociedad laboral.

El régimen jurídico se encuentra en:

- ORDEN EMO/298/2015, de 16 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para favorecer la incorporación al mercado de trabajo de jóvenes acogidos al programa de Garantía Juvenil, mediante medidas de fomento del trabajo autónomo y de la economía social y cooperativa, y se abre la convocatoria plurianual para los años 2015 y 2016.
- RESOLUCIÓN TSF/1164/2016, de 4 de mayo, de ampliación del importe máximo, y de modificación de su distribución territorial, destinado a la concesión de subvenciones que prevé la Orden EMO/298/2015, de 16 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para

favorecer la incorporación al mercado de trabajo de jóvenes acogidos al programa de Garantía Juvenil, mediante medidas de fomento del trabajo autónomo y de la economía social y cooperativa, y se abre la convocatoria plurianual para los años 2015 y 2016 (DOGC núm. 6963, de 25.9.2015).

- REGLAMENTO (UE) No 1407/2013 DE LA COMISIÓN de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis.

3.6. Valoración de la promoción del trabajo autónomo en la C.A. de Cataluña

A partir de lo que hemos visto en este apartado, podemos decir que en la C.A. de Cataluña se presta escasa atención a la promoción del trabajo autónomo, a pesar de ser la Comunidad Autónoma que cuenta con el mayor número de afiliados al RETA.

Las ayudas a la promoción del trabajo autónomo dejaron de convocarse en 2012, limitándose las subvenciones dirigidas a trabajadores autónomos a las que se publican para los perceptores de la Renta Mínima de Inserción, consistentes en el abono de las cuotas al RETA durante un año, y las que se incluyen en el Programa de Garantía Juvenil para los jóvenes que optan por el trabajo autónomo.

Resulta llamativo que no se aplique el programa de ayudas al establecimiento como trabajador autónomo, y en cambio se apliquen subvenciones para unos colectivos que tienen especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, pero, precisamente por sus peculiaridades (deficiencias formativas, competenciales, etc.) derivadas de su corta edad y escasa experiencia laboral), lo tienen aún más difícil para conseguir un trabajo estable y de calidad a través del trabajo autónomo.

Una parte de los aspectos contemplados en el programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo (subvenciones para formación y para asistencia técnica), se proporcionan a los trabajadores autónomos en forma de servicio prestado a través de entidades previamente seleccionadas (Programa Consolída-t). Esta peculiaridad contrasta tanto con el programa estatal como con el adoptado por la C.A. de Andalucía. En el caso del

programa estatal, se determina una subvención para formación, y otra para asistencia técnica, fijándose un importe máximo para cada una de ellas, y el beneficiario puede obtener esos servicios de los proveedores que considere oportunos, siempre que reúnan los requisitos de solvencia profesional. Por su parte, la C. A. de Cataluña, en lugar de dejar esa posibilidad abierta, ofrece directamente esos servicios a través de proveedores que previamente ha seleccionado en base al cumplimiento de los requisitos estipulados, teniendo cabida escuelas de negocios, universidades, colegios profesionales, y asociaciones de profesionales del trabajo autónomo inscritas como tales en el correspondiente Registro establecido. Finalmente, en Andalucía se da un paso más, restringiendo la prestación de esos servicios a las Organizaciones Sindicales y empresariales y a las asociaciones de trabajadores autónomos que, cumpliendo los requisitos establecidos, acceden a las subvenciones que se convocan para tales fines.

En cuanto a las subvenciones del Programa de Garantía Juvenil, se trata de una medida cuyo origen está en la Unión Europea, dirigida a tratar de dar solución al grave problema de desempleo juvenil, especialmente el colectivo de jóvenes que no estudian, ni trabajan, ni reciben formación «NOEF», aplicado en territorios en los que el desempleo juvenil supera el 25%. Este programa proporciona sustanciosas subvenciones, en comparación con el resto de las subvenciones que generalmente se convocan. Contempla dos líneas, una dirigida a quienes se decantan por el trabajo autónomo, que perciben el equivalente al Salario Mínimo Interprofesional, durante un año. La otra línea otorga esta misma cantidad a los autónomos y empresas de economía social, por cada contrato a un miembro de este colectivo beneficiario (jóvenes menores de 25 años o 30 si son discapacitados, que no estudian ni trabajan ni realizan formación).

De esta forma, los empresarios, incluidos los autónomos, pueden contar con la colaboración de trabajadores contratados laboralmente sin los costes correspondientes, a los que pueden enseñar, e incluso les puede resultar interesante incorporarlos posteriormente a su plantilla de empleados. Los jóvenes tienen oportunidad de adquirir experiencia para aumentar sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo. Particularmente, entiendo que esta opción, teniendo en cuenta el colectivo a que se dirige la medida, es una vía más acertada que la del autoempleo a través del trabajo autónomo, ya que a las dificultades que plantea esta opción en condiciones normales, hay que añadirle los posibles déficits adicionales derivados de la corta edad y escasa experiencia

laboral, así como posibles carencias de cualidades personales como la iniciativa, actitud proactiva, etc. imprescindibles para esta modalidad de trabajo. Cabe predecir un alto nivel de ceses de actividad a partir del primer año.

4. PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

4.1. Ayudas para la constitución por cuenta propia

Se trata de la adaptación que hace la Comunidad de Madrid del Programa estatal para el establecimiento como trabajador autónomo para 2016, plasmándolo en este caso, como un procedimiento de concesión directa de subvenciones dirigidas a trabajadores desempleados que se den de alta como trabajadores autónomos o por cuenta propia, cuya cuantía corresponde al 80% de los costes justificados para la puesta en marcha de la actividad, de acuerdo con unas condiciones y unos límites mínimos y máximos, que vemos a continuación.

Los solicitantes de estas subvenciones deben cumplir, con carácter general, los siguientes requisitos:

- Realizar su actividad en la Comunidad de Madrid.
- Estar desempleado e inscrito como demandante de empleo en las Oficinas de Empleo de la Comunidad de Madrid, en la fecha inmediatamente anterior al inicio de la actividad como trabajador por cuenta propia, considerándose dicha fecha el alta inicial en el Impuesto de Actividades Económicas.
- Darse de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, dentro del régimen especial por cuenta propia que corresponda o mutualidad del colegio profesional como ejerciente.
- No haber realizado la misma actividad en los seis meses anteriores a la fecha de

alta como trabajador por cuenta propia. A estos efectos se computarán los seis meses anteriores al día del mes en que se produce el alta en el Impuesto de Actividades Económicas.

- Estar al corriente de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.
- No tratarse de algunos de los siguientes casos:
 - miembros de las sociedades civiles y comunidades de bienes, autónomos en calidad de familiares colaboradores del titular de la explotación,
 - socios, familiares de socios o miembros de órganos administradores de sociedades mercantiles
 - socios trabajadores o de trabajo de cooperativas de trabajo o sociedades laborales.
- No concurrir alguna de las circunstancias previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones¹²⁷.

¹²⁷La Ley 38/2013, General de Subvenciones, en su art. 13.2 y 13.3, dice: « Artículo 13. Requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora. 2. No podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta ley las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora: a) Haber sido condenadas mediante sentencia firme a la pena de pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas o por delitos de prevaricación, cohecho, malversación de caudales públicos, tráfico de influencias, fraudes y exacciones ilegales o delitos urbanísticos. b) Haber solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declarados insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declarados en concurso, salvo que en éste haya adquirido la eficacia un convenio, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso. c) Haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración. d) Estar incurso la persona física, los administradores de las sociedades mercantiles o aquellos que ostenten la representación legal de otras personas jurídicas, en alguno de los supuestos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma o en la normativa autonómica que regule estas materias. e) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente. f) Tener la residencia fiscal en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal. g) No hallarse al corriente de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones en los términos que reglamentariamente se determinen. h) Haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a ésta u otras leyes que así lo establezcan. i) No podrán acceder a la condición de beneficiarios las agrupaciones previstas en el artículo 11.3, párrafo segundo cuando concurra alguna de las prohibiciones anteriores en cualquiera de sus miembros. j) Las prohibiciones de obtener subvenciones afectarán también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquéllas. 3. En ningún caso podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta

De acuerdo con el art. 4, son subvencionables los costes iniciales para la puesta en marcha de la actividad empresarial de aquellos trabajadores autónomos por cuenta propia que se den de alta en el régimen que corresponda de la Seguridad Social o en la mutualidad del colegio profesional correspondiente, cuyo inicio de actividad como trabajador por cuenta propia se realice a partir del 1 de octubre de 2015.

Los costes subvencionables deben ser necesarios para la puesta en marcha de la actividad empresarial y responder de manera indubitada a la naturaleza de la actividad subvencionada. Estos gastos pueden ser los siguientes:

- Honorarios de notario, registrador e ingenieros técnicos como consecuencia de la constitución y puesta en marcha de la actividad empresarial.
- Honorarios de letrados, asesores y gastos de gestoría relativos a la constitución y puesta en marcha de la actividad empresarial.
- Registro de patentes y marcas.
- Traspaso del negocio.
- Tasa de inspección sanitaria y licencias urbanísticas.
- Alquiler de local para el desarrollo de la actividad, así como alquiler de salas para la prestación temporal de servicios en espacios de "coworking" o viveros empresariales privados, referidos a los meses correspondientes al período subvencionable.
- Desarrollo de página web y otras aplicaciones de comercio electrónico que sean necesarios para el ejercicio de la actividad.
- Gastos efectuados para el mantenimiento, reparación y conservación del local destinado a la actividad profesional a desarrollar por el solicitante.
- Gastos relativos al Servicio Obligatorio de Prevención a los autónomos que contraten a su primer trabajador.

ley las asociaciones incurso en las causas de prohibición previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Tampoco podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora las asociaciones respecto de las que se hubiera suspendido el procedimiento administrativo de inscripción por encontrarse indicios racionales de ilicitud penal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 30.4 de la Ley Orgánica 1/2002, en tanto no recaiga resolución judicial firme en cuya virtud pueda practicarse la inscripción en el correspondiente registro.»

- Gastos realizados para el alta en Internet o para el acceso mediante licencias al uso de programas informáticos específicos (excluyéndose en todo caso la adquisición de software profesional).
- Gastos derivados del cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos.
- Gastos de investigación y desarrollo correspondientes al ejercicio presupuestario al que se imputa la subvención.
- Gastos de publicidad y propaganda (a excepción de las relaciones públicas).
- Primas de seguros de responsabilidad civil y de otros seguros necesarios para la actividad.
- Cuotas de colegios profesionales.
- Gastos correspondientes al alta de los suministros de gas y electricidad y facturas de los consumos de electricidad y gas correspondientes al local donde se desarrolla la actividad empresarial, y en relación a los meses subvencionables.
- No se considera gasto subvencionable el IVA y aquellos otros gastos que puedan ser objeto de subvención, bonificación o exención por otros organismos o instituciones públicas o privadas.

El importe final de la ayuda es el 80 por 100 de los gastos justificados, siendo 1.000 euros la cuantía de subvención mínima, y la máxima, con carácter general, 2.500 euros, excepto en los casos siguientes:

- a) En el caso de ser mujer desempleada, desempleado mayor de 45 años o parado de larga duración que haya estado inscrito en una oficina de empleo durante, al menos, doce de los anteriores dieciocho meses, el importe máximo de la subvención a conceder es de 2 800 euros.
- b) En el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de terrorismo y personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33 por 100, el importe máximo a subvencionar es de 3 080 euros.

La concesión de esta ayuda está condicionada a que el beneficiario realice un gasto con su correspondiente pago que sea necesario para el desarrollo de la actividad, sin incluir IVA o, en su caso, los impuestos indirectos equivalentes cuando sean susceptibles

de recuperación o compensación, en el período comprendido entre los tres meses anteriores a la fecha de inicio de la actividad como trabajador/a por cuenta propia y los dos meses posteriores a dicho inicio. El gasto mínimo que debe realizar para tener derecho a la ayuda es de 1 250 euros.

El Régimen jurídico de esta medida se contempla en:

- Orden de 16 de junio de 2016, de la Consejera de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se declara el importe de los créditos presupuestarios disponibles para la concesión directa, durante el año 2016, del Programa de ayudas a trabajadores que se constituyan por cuenta propia (BOCM nº 172, de 20 de julio)
- Acuerdo de 7 de junio de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa del programa de ayudas a trabajadores que se constituyan por cuenta propia (BOCM nº 141 de 15 de junio).

Se trata de una adaptación del programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo a las peculiaridades de la Comunidad Autónoma de Madrid, que en anteriores convocatorias se publicaba conjuntamente con otra medida consistente en ayudas para autónomos que contratasen a desempleados, con un máximo de tres contratos por autónomo, lo que constituía una ayuda a la consolidación empresarial, a la vez que contribuía a la creación de empleo. En esta convocatoria se ha suprimido esta posibilidad de contratación.

La adaptación madrileña reúne una serie de características peculiares:

- Se centra en la fase inicial del proyecto de autoempleo, ya que sufraga solo gastos iniciales.
- Solamente sufraga el 80% de estos gastos, requiriendo inversión previa mínima del beneficiario, lo cual implica la exclusión de quienes no cuenten con ese mínimo recurso.
- No se trata de una cuantía fija, sino que debe ajustarse a las necesidades reales del solicitante, que debe justificar el gasto en los conceptos predeterminados por la convocatoria.
- La cuantía adjudicada debe encontrarse dentro de los límites mínimo y máximo

estipulados, y se modula en función de la pertenencia o no a algún colectivo especialmente protegido dentro de los desempleados (mujer, jóvenes, mayores de 45 años, etc.).

- Un aspecto positivo destacable es la agilización de las adjudicaciones, derivada de la adjudicación directa, sin concurrencia entre los aspirantes, que suprime la necesidad de esperar a la resolución conjunta.
- Un aspecto que se podría mejorar deriva del hecho de la imposición de los conceptos subvencionables, ya que dirige la subvención hacia las actividades que requieren inversión material, excluyendo actividades que se pueden realizar en la modalidad de empleo autónomo, que requieren escasa inversión, pero sí necesitan apoyo inicial en forma de liquidez para soportar los costes y subsistencia para afrontar los primeros meses de actividad hasta que se vayan regularizando los ingresos.

4.2. Ayudas para ampliación de la tarifa plana desde los seis a los dieciocho meses

El objetivo de estas ayudas, reguladas en el Acuerdo de 17 de mayo de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de las ayudas del Programa de Consolidación del Trabajo Autónomo (BOCM nº 127, de 30 de mayo), es reforzar el apoyo a los emprendedores madrileños mediante una línea de subvención específica consistente en una ayuda adicional a las reducciones previstas en el pago de las cuotas de los trabajadores autónomos.

La ayuda consiste en la prolongación hasta los 18 meses de la tarifa plana de 50 euros en la cotización a la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. De este modo, al finalizar el periodo de seis meses del incentivo estatal, la Comunidad de Madrid les aporta una ayuda económica que les permite mantener el coste de 50 euros en el pago de sus cotizaciones durante doce meses adicionales.

Pueden solicitar esta ayuda los autónomos que se hayan dado de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social (RETA) a partir del 10 de

octubre de 2015, cumpliendo los requisitos para ser beneficiarios de la tarifa plana de 50 euros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Se incluye también a los socios de cooperativas de trabajo asociado o de sociedades laborales encuadrados en el RETA, pero están excluidos los autónomos colaboradores familiares y los socios, familiares de socios o miembros de órganos administradores de sociedades mercantiles.

Se requiere realizar la actividad en la Comunidad de Madrid, mantener durante los 12 meses que dura la ayuda las condiciones que dieron derecho a disfrutar de las reducciones del Estado, y estar al corriente de las obligaciones tributarias con la Administración del Estado, con la Comunidad de Madrid y con la Seguridad Social.

Esta ayuda, que se puede solicitar en cualquier momento a partir del tercer mes desde su alta, y hasta el último día del séptimo mes desde dicho alta, es compatible con la ayuda para sufragar gastos iniciales de constitución (hasta 3 000 euros) de la Comunidad de Madrid, e incompatible con la ayuda de bonificación de cuotas por capitalización de desempleo.

Nos encontramos ante una medida que surge de la iniciativa particular de la Comunidad de Madrid, que tiene importancia, ya que amplía el periodo de reducción de los costes de cotización de los autónomos en las fases iniciales, en la misma línea que las políticas de fomento a nivel estatal, siendo adecuado reconocerle el mérito de constituir un esfuerzo presupuestario propio de la Comunidad Autónoma.

4.3. Subvenciones al autoempleo en la Sierra Norte de Madrid

Esta medida, cuya última convocatoria ha sido en 2014, consiste en una subvención, cofinanciada por el FSE, con una cuantía de 5 800 euros, que puede llegar a 6 000 euros, en el caso de mujeres o actividades profesionales directamente relacionadas con la gestión de residuos, energías renovables o la educación ambiental.

La finalidad de estas ayudas es múltiple: fomentar la iniciativa empresarial de los desempleados, favoreciendo el fortalecimiento del tejido empresarial en una zona rural desfavorecida, a la vez que se promueve la igualdad entre hombres y mujeres, incentivando la participación de estas en el mercado laboral, favoreciendo su acceso a

nuevas oportunidades de trabajo y, finalmente, reduciendo la segregación vertical y horizontal del mercado de trabajo en función del sexo.

La presente línea de ayudas se enmarca en el marco del Programa Operativo Fondo Social Europeo 2007-2013, Objetivo Competitividad y Empleo, Eje 2 (fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres), Tema Prioritario 66 (aplicación de medidas activas y preventivas en el mercado laboral), con una tasa de cofinanciación del 50 por 100.

Esta convocatoria continúa con la línea de actuación desarrollada anteriormente por la Comunidad de Madrid, que desde el año 2000 ha venido convocando un sistema de ayudas cofinanciadas por el Fondo Social Europeo (FSE), para afianzar la estabilidad y la creación de empleo favoreciendo el tejido empresarial de la zona a través del apoyo directo a futuros empresarios individuales de la Sierra Norte, procedentes del desempleo. Podían solicitar esta ayuda las personas físicas en situación de desempleo que se dieran de alta en el RETA, en cualquiera de los 42 municipios de la Sierra Norte de Madrid.

Los requisitos para solicitarla eran:

- La actividad a desarrollar debe ser viable técnica, económica y financieramente, de acuerdo con los informes de los Servicios Técnicos del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM).
- La actividad debe respetar la normativa vigente en la Comunidad de Madrid.
- No haber recibido subvención por el PAMAM para darse de alta como trabajador autónomo.
- El alta en el RETA debe producirse dentro del plazo comprendido desde la entrada en vigor de la orden de convocatoria de subvención y el 15 de octubre de cada ejercicio presupuestario para el que se convoque la subvención, salvo que se indique otro plazo en la citada orden de convocatoria.
- Mantener la situación de desempleo e inscripción en el Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid, INEM u Oficinas de Empleo de otras Comunidades Autónomas hasta la fecha de alta en dicho Régimen.
- No haber estado de alta en el RETA en la misma actividad durante los doce meses anteriores a la fecha de entrada en vigor de la convocatoria.
- Presentar, junto con la solicitud de subvención, una memoria descriptiva de la

actividad a desarrollar, firmada por la persona peticionaria.

- Pertener a cualquier rama de actividad excepto las actividades especificadas en el artículo 1 del Reglamento (CE) 1998/2006, de la Comisión Europea, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las Ayudas de Mínimis (“Diario Oficial de la Unión Europea” de 28 de diciembre de 2006)¹²⁸, y los sectores de la construcción, inmobiliarias y promotoras.
- En ningún caso pueden acogerse socios y/o administradores de Sociedades Mercantiles o Cooperativas y Sociedades Agrarias de Transformación.
- No pueden adquirir la condición de beneficiario de estas subvenciones las personas físicas en las que concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones¹²⁹.
- Encontrarse al corriente de obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social y no tener deudas en período ejecutivo de pago con la Comunidad de Madrid, salvo que las mismas estén debidamente garantizadas, debiendo acreditar dichas circunstancias en la forma prevista en los artículos 10.5.k) y 13.3 de la presente Orden.

Las obligaciones de los beneficiarios eran las siguientes:

- Declarar las ayudas que haya solicitado y obtenido, tanto al iniciarse el expediente administrativo como en cualquier momento del procedimiento en que ello se

128 Las actividades excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento (CE) 1998/2006 en su art.1, son: «a) la ayuda concedida a las empresas que operan en los sectores de la pesca y la acuicultura según se contemplan en el Reglamento (CE) n.104/2000 del Consejo; b) la ayuda concedida a las empresas que operan en la producción primaria de los productos agrícolas que figuran en la lista del anexo I del Tratado; c) la ayuda concedida a las empresas que operan en la transformación y comercialización de los productos agrícolas que figuran en la lista del anexo I del Tratado, en los siguientes casos: i) cuando el importe de la ayuda se determine en función del precio o de la cantidad de dichos productos adquiridos a productores primarios o comercializados por las empresas interesadas; ii) cuando la ayuda dependa de que se repercuta total o parcialmente sobre los productores primarios (agricultores); d) la ayuda a actividades relacionadas con la exportación a terceros países o Estados miembros, es decir la ayuda vinculada directamente a las cantidades exportadas, a la creación y funcionamiento de una red de distribución o a otros gastos de explotación vinculados a la actividad de exportación; e) la ayuda subordinada a un uso de bienes nacionales con preferencia sobre los bienes importados; f) la ayuda concedida a empresas activas en el sector del carbón, según se define en el Reglamento (CE) no 1407/2002; g) la ayuda para la adquisición de vehículos de transporte de mercancías por carretera concedida a empresas que realicen por cuenta ajena operaciones de transporte de mercancías por carretera; h) la ayuda concedida a empresas en crisis.»

129 Vid. nota supra, en el epígrafe sobre “Ayudas para la constitución por cuenta propia”, relativa al artículo 13 de la Ley General de Subvenciones.

produzca.

- Ejercer y mantener la actividad objeto de la subvención durante un período de tres años desde el abono de la misma.
- Cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre¹³⁰, así como las especificadas en el artículo 8 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo.
- Respetar todas las obligaciones derivadas de la gestión de Fondos Estructurales y especialmente a dar publicidad de la participación del FSE en las diversas actuaciones, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente de la Unión Europea, sobre las actividades de información y publicidad que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales.
- Aportar los datos necesarios referidos a las características de las personas destinatarias al efecto de cumplimentar los indicadores de acuerdo con lo previsto en el Anexo XXIII del Reglamento 1828/2006, de la Comisión, de 8 de diciembre de

130 El art. 14 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, dice: «1. Son obligaciones del beneficiario: a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones. b) Justificar ante el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención. c) Someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores. d) Comunicar al órgano concedente o la entidad colaboradora la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas. Esta comunicación deberá efectuarse tan pronto como se conozca y, en todo caso, con anterioridad a la justificación de la aplicación dada a los fondos percibidos. e) Acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión que se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, en la forma que se determine reglamentariamente, y sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. f) Disponer de los libros contables, registros diligenciados y demás documentos debidamente auditados en los términos exigidos por la legislación mercantil y sectorial aplicable al beneficiario en cada caso, así como cuantos estados contables y registros específicos sean exigidos por las bases reguladoras de las subvenciones, con la finalidad de garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control. g) Conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control. h) Adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de esta ley. i) Proceder al reintegro de los fondos percibidos en los supuestos contemplados en el artículo 37 de esta ley. 2. La rendición de cuentas de los perceptores de subvenciones, a que se refiere el artículo 34.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se instrumentará a través del cumplimiento de la obligación de justificación al órgano concedente o entidad colaboradora, en su caso, de la subvención, regulada en el párrafo b) del apartado 1 de este artículo.»

2006.

La concesión de estas ayudas se efectuaba mediante un régimen de concurrencia competitiva, y los costes inherentes a la puesta en marcha y consecución del proyecto se consideraban como costes indirectos, no siendo en ningún caso objeto de subvención.

Estas ayudas estaban sujetas a lo que dispone el Reglamento (CE) 1998/2006, de la Comisión Europea, de 15 de diciembre de 2006, pudiendo un mismo beneficiario recibir ayudas por un importe total que no podrá ser superior a 200 000 euros, en tres ejercicios fiscales. (100 000 euros en el caso de actividades del sector de transporte), siendo compatibles con otras, cualquiera que sea su naturaleza y la administración o entidad que las conceda, siempre que la suma de todas ellas no supere el coste de la actividad subvencionada ni lo establecido en el párrafo anterior.

El régimen jurídico de estas ayudas se contiene en:

- Orden 1569/2014, de 30 de julio, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones al autoempleo en la Sierra Norte de Madrid, las cuales estarán cofinanciadas por el Fondo Social Europeo (FSE), para el ejercicio 2014.
- Orden de 15 de diciembre de 2010, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones al autoempleo en la Sierra Norte de Madrid, las cuales estarán, en su caso, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo (FSE), así como la aprobación de la convocatoria para el ejercicio 2011. (BOCM nº 35, de 11 de febrero de 2011).

Una valoración crítica de esta medida requiere tomar en consideración el hecho de que en este caso, a diferencia de las Comunidades de Andalucía y Cataluña, se produce una aportación presupuestaria por parte de la Comunidad Autónoma en favor del trabajo autónomo, para completar el 50% cofinanciado por la Unión Europea. La subvención se encuadra, más que en las políticas de empleo, en las políticas de desarrollo económico, ya que se trata de activar el desarrollo de zonas rurales desfavorecidas de la Comunidad de Madrid. Además, en este caso se detecta la originalidad de la introducción del factor territorial y sectorial, aspecto que posteriormente ha sido introducido en las medidas de la Comunidad de Andalucía.

4.4. Deducción autonómica en IRPF para fomento del autoempleo

Esta medida consiste en una deducción de 1 000 euros que pueden practicar los contribuyentes menores de treinta y cinco años que causen alta por primera vez como persona física o como partícipe en una entidad en régimen de atribución de rentas, en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores previsto en el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio por el que se aprueba el Reglamento General de las Actuaciones y los Procedimientos de Gestión e Inspección Tributaria y de Desarrollo de las Normas Comunes de los Procedimientos de Aplicación de los Tributos (BOE de 5 de septiembre).

Para aplicar la deducción se deben cumplir los siguientes requisitos:

- La deducción se practica en el período impositivo en que se produce el alta en el Censo.
- La actividad debe desarrollarse principalmente en el territorio de la Comunidad de Madrid.
- El contribuyente debe mantenerse en el citado Censo durante al menos un año desde el alta. No se considera incumplido este requisito en el caso de fallecimiento del contribuyente antes del transcurso de un año desde el alta en el censo, siempre que no se hubiere dado de baja en el mismo antes del fallecimiento.
- En la tributación conjunta no se multiplica el importe de la deducción por el número de miembros de la unidad familiar que cumplan con los requisitos exigidos para su aplicación.

Esta medida se contempla en el Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado (art. 16, que se introdujo por el punto número dos del artículo 1 de Ley 9/2010, 23 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid, y entró en vigor el 1 enero 2011).

Se trata de una medida que implica aporte económico, en favor del trabajo autónomo por iniciativa propia de la Comunidad Autónoma, lo cual tiene su importancia dadas las circunstancias derivadas de la crisis económica.

No obstante, esta medida, que no requiere una situación previa de desempleo, se

centra en los jóvenes (menores de 35 años), excluyendo a los mayores de esa edad, lo que resulta ciertamente paradójico, pues se excluye a un colectivo que, al contar con más experiencia, tiene más probabilidades de éxito en el trabajo autónomo, con lo que cabría esperar una mayor eficacia de esta deducción.

Otro aspecto mejorable deriva del hecho de que no se garantiza que todos los que inician actividad puedan beneficiarse de esta deducción, ya que forzosamente debe practicarse en la declaración correspondiente al periodo en que se produce el alta. De acuerdo con esto, una actividad que se inicie a final de año, por una persona que no ha obtenido rendimientos durante el periodo, difícilmente podrá practicar la deducción, ya que ha contado con poco tiempo para generar beneficios. Sin embargo, en el caso de la reducción estatal en el rendimiento neto positivo por inicio de actividad, se contemplan estas eventualidades y se establece la aplicación de la reducción a partir del primer periodo que ha resultado positivo.

5. CONCLUSIONES

De lo que antecede, podemos extraer dos conclusiones: a) en las tres Comunidades Autónomas analizadas se constata la existencia de una diferente concepción sobre el trabajo autónomo y su promoción, y b) cada una de ellas adopta una actuación distinta en relación con las políticas estatales.

5.1. Las diferentes concepciones sobre el trabajo autónomo y su promoción

A partir del análisis de los servicios y programas, y de las adaptaciones que de los mismos realiza cada una de las Comunidades seleccionadas en este trabajo, así como de las medidas adicionales que desarrollan, se puede deducir la concepción que sobre el trabajo autónomo y su promoción subyace en cada caso.

a) En el caso de Andalucía, podemos decir que se presta una cuidadosa atención al

trabajo autónomo, fruto de considerarlo como una posible alternativa a la extrema carencia de trabajo por cuenta ajena, pero se hacen esfuerzos para que esta alternativa sea lo más positiva posible en el sentido de que los empleos que se generen tengan un mínimo de probabilidades de éxito y reúnan un mínimo de calidad y estabilidad. Es decir, el trabajo autónomo se considera un refugio permanente o alternativa ante la escasez de empleo asalariado, pero solamente adecuado a determinados perfiles y actividades, que son los que tienen más probabilidades de conseguir un empleo estable y de relativa calidad. No se trata de empujar a todo el mundo a generar ingresos para subsistir trabajando como autónomo, pues las probabilidades de desembocar en la precariedad son extremadamente altas, debido a la complejidad del mercado y a las exigencias competenciales propias de la actividad.

Precisamente por eso, la adaptación del Programa estatal de establecimiento como Trabajador autónomo incorpora un complejo sistema de valoración de las solicitudes, en el que se pondera considerablemente la cualificación del solicitante y la pertenencia de la actividad a un determinado tipo de actividades innovadoras con altas probabilidades de éxito, todo ello sin dejar de vista la priorización de los colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo y la ubicación de la actividad en determinadas zonas territoriales especialmente azotadas por el desempleo.

Otro aspecto que evidencia esta concepción de la promoción del trabajo autónomo es la adopción de medidas que tratan de incidir sobre la consolidación y desarrollo de las iniciativas de autoempleo a través del trabajo autónomo. No solo se trata de crear nuevos empleos autónomos, sino que además, hay que procurar su desarrollo y consolidación, así como evitar la pérdida de los que ya están establecidos. Entre estas medidas, podemos citar el programa de consolidación y desarrollo del trabajo autónomo, que con sus actividades de asesoramiento técnico y acompañamiento a los autónomos procura su consolidación, y el programa de cooperación empresarial, que facilita que los autónomos puedan agruparse y crear empresas que les posicionen en mejor condición competitiva.

En esta concepción andaluza del trabajo autónomo y de su promoción inciden dos aspectos peculiares: por un lado, la participación de los agentes sociales a través de los Acuerdos de Concertación Social, que enriquece la calidad de las medidas adoptadas al aportar diferentes puntos de vista, y por otro lado, la orientación política del gobierno, cuyo énfasis se pone en el aspecto cualitativo del empleo generado. No es coincidencia que

en Andalucía se haya promulgado la Ley de Promoción del Trabajo Autónomo, y a nivel estatal la LETA, cuya finalidad más esencial fue la creación de la figura del TRADE, para incidir en la convergencia, aunque tímida, en la protección social y derechos laborales de los autónomos con los trabajadores asalariados. En relación con las medidas estatales, puede decirse que la C. A. de Andalucía mantiene una relación complementaria, ya que junto a la ejecución de las medidas estatales, se generan medidas distintas que contribuyen en la promoción del trabajo autónomo. En ambos casos, se trataba de gobiernos socialistas.

b) En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la cosa cambia: el trabajo autónomo carece de interés como alternativa al trabajo asalariado. En esta Comunidad Autónoma se prefiere fomentar el autoempleo colectivo y el emprendimiento, dejando el fomento del trabajo autónomo solo para los casos con más dificultad de acceso al mercado de trabajo. No obstante, aunque no se fomenten nuevas altas en autónomos, se procura no perder los que ya están establecidos. Estas afirmaciones se sustentan en las siguientes evidencias:

- El Programa Estatal de Establecimiento como Trabajador Autónomo no se incluye en el Plan Nacional de Acción para el empleo de Cataluña.
- Se incluyen varios programas y servicios dirigidos al autoempleo a través de sociedades laborales y cooperativas.
- Los únicos programas que incluyen al trabajo autónomo son las bonificaciones en cotización para los perceptores de Renta Mínima de Inserción, para los jóvenes acogidos al Programa de Empleo Juvenil, y en el último PAPE 2016 se incluye a los mayores de 45 años.
- El Programa Consolidat proporciona asesoramiento y formación a los autónomos ya establecidos, para evitar su caída.

Por lo tanto, en el caso de la C. A. de Cataluña, el trabajo autónomo constituye un refugio para aquellos casos que encuentran dificultades extremas para incorporarse al mercado de trabajo, pero no una alternativa interesante al trabajo asalariado que deba fomentarse, por considerarlo parte de la iniciativa económica privada. Se considera más eficiente, de cara a la reducción del desempleo, el fomento las alternativas de autoempleo colectivo y las actividades económicas societarias, ya que los esfuerzos presupuestarios y

la canalización de los fondos procedentes de los programas estatales se canalizan en esta dirección.

c) Finalmente, en el caso de la C. A. de Madrid, el trabajo autónomo constituye una forma alternativa al trabajo por cuenta ajena, pero como un refugio, que puede derivar en la salida voluntaria o forzosa por fracaso, o en el desarrollo, en cuyo caso contribuye a generar empleo asalariado. El énfasis se pone en fomentar la creación de nuevas unidades productivas autónomas, es decir, a diferencia de Cataluña, que prioriza la consolidación de las unidades ya existentes frente a la creación de nuevas, en Madrid se enfatiza la creación de empleo autónomo, pero desde su vertiente cuantitativa, es decir, se fomenta el inicio de la actividad, pero apenas se presta atención al desarrollo y consolidación de esas iniciativas. El resultado directo es que se reducen momentáneamente las cifras de desempleo y aumenta el número de cotizantes, pero la perdurabilidad de esas iniciativas emprendedoras se deja en manos de los titulares, una vez pasado el período de apoyo inicial.

En la dirección de estas afirmaciones se dirigen los siguientes hechos:

- Se aplica el programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo, al que se introducen algunos ajustes, entre los que cabe destacar la agilidad en el proceso de adjudicación de las subvenciones sin tener que esperar a resolución conjunta, la subvención del 80% de los pagos realizados en conceptos estrictamente necesarios para iniciar la actividad, y la obligación al beneficiario de realizar una inversión mínima.
- Es la única Comunidad Autónoma que junto con la aplicación de las asignaciones estatales realiza un esfuerzo presupuestario propio: a diferencia de la Comunidad Andaluza, que durante un tiempo contempló la aplicación de una deducción en el IRPF de 400 euros por inicio de actividad, hasta que la derogó en 2013, en la Comunidad Autónoma de Madrid, se mantiene en vigor la deducción de 1 000 euros para los nuevos integrantes del Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores incorporados durante el periodo fiscal correspondiente a la declaración. A esto hay que añadir el caso de las subvenciones para el establecimiento como autónomo destinadas al grupo de municipios de la Sierra Norte de Madrid, que se introdujo antes del estallido de la crisis, su última

convocatoria se produjo en 2014, y se cofinanciaba al 50% con el Fondo Social Europeo.

- Todas las medidas inciden en la fase inicial de las iniciativas de empleo autónomo: la subvención para fomento del empleo autónomo, la deducción fiscal, la bonificación para perceptores del pago único de la prestación por desempleo, y la subvención para los nuevos autónomos de los municipios de la Sierra Norte de Madrid. No obstante, recientemente se ha incorporado una medida que al menos trata de prolongar el apoyo durante 12 meses a los nuevos autónomos, mediante la prolongación de la tarifa plana. Aún así, sin restarle mérito, por el esfuerzo presupuestario que supone, debemos considerar que sigue incidiendo sobre la fase inicial. De este modo lo que se consigue es ampliar el período para que el autónomo ponga en orden su negocio, lo cual significa un empujón, pero no deja de ser una incidencia sobre la fase inicial de la implantación del proyecto.

5.2. Las diferencias entre políticas de fomento autonómicas y las medidas estatales de promoción del trabajo autónomo

En relación con las medidas estatales, no encontramos semejanzas entre las actuaciones de las tres Comunidades Autónomas seleccionadas. Estas diferencias entre ellas reflejan la impronta de la orientación política dominante en cada una de ellas.

a) En el caso de Andalucía, a pesar de la ausencia de sacrificios presupuestarios propios dirigidos a promocionar el trabajo autónomo, se realiza un esfuerzo innovador respecto de las medidas estatales, que se refleja en los siguientes aspectos:

- La promulgación de la Ley de fomento del trabajo autónomo, que configura a esta Comunidad Autónoma como pionera en este sentido, y que, entre otras aportaciones, determinó la elaboración de un plan estratégico del trabajo autónomo, como instrumento de diseño, planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo del trabajo autónomo, el establecimiento de un conjunto integrado de políticas activas de apoyo y fomento del trabajo autónomo destinadas a promover la competitividad, la mejora del tejido productivo

andaluz y la generación de empleo en este ámbito, y el establecimiento del Distintivo Andaluz al Trabajo Autónomo de Excelencia como un reconocimiento a los méritos en el desarrollo de la actividad profesional por cuenta propia en territorio andaluz.

- La elaboración de los Acuerdos de Concertación Social con participación del Gobierno, que enriquece las medidas adoptadas.
- En la adaptación del programa de establecimiento como trabajador autónomo, se incorporan algunos aspectos innovadores, como la incorporación en el sistema de valoración de las ponderaciones de perfiles de cualificación de los beneficiarios y de la selección de determinadas actividades innovadoras, lo que pone de manifiesto la consideración del trabajo autónomo como posible fuente generadora de trabajo estable y de calidad, tratando de huir de la incorporación masiva e indiscriminada de iniciativas con alta probabilidad de desembocar en fracaso, o al menos tratando de evitar el fomento de las iniciativas estrictamente motivadas por el refugio o búsqueda de algún ingreso que permita subsistir.
- La introducción del programa de consolidación y desarrollo del trabajo autónomo, que pone de manifiesto el interés por el aspecto cualitativo del trabajo autónomo, a través de la prestación de servicio de apoyo cualificado a los trabajadores autónomos constituidos para afianzar su éxito.
- La introducción del programa de cooperación empresarial, que pone de manifiesto el interés por facilitar el desarrollo de las iniciativas, ya que promueve la agrupación de autónomos para crear empresas que les permitan mejorar su posición competitiva.

Esto nos conduce a afirmar que en el caso de Andalucía se adopta una actitud proactiva e innovadora en el campo de la promoción del trabajo autónomo con respecto a las medidas estatales, a las que aporta nuevas ideas y posibilidades.

b) En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la actuación consiste en aplicar las medidas estrictamente necesarias, como las bonificaciones a perceptores del pago único de la prestación por desempleo, y en la aplicación de servicios y programas propios, en los que se refleja el escaso interés por fomentar el trabajo autónomo como fuente de riqueza y generación de empleo. De hecho, a partir de 2012, se prescindió de las

subvenciones del programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo. Se podría decir que la actuación de la Comunidad Autónoma es poco innovadora en este campo, limitándose prácticamente a imprimir su impronta a las líneas estatales, a las que añade dos aspectos, uno de ellos suplementario, consistente en la bonificación de cuotas a los perceptores de renta mínima de inserción, y otra complementaria, coincidente en este aspecto con la Comunidad Andaluza, consistente en la participación de los autónomos en el Programa Consolidat, que pone de manifiesto el interés por evitar la pérdida las actividades autónomas existentes.

c) Finalmente, la actuación de la Comunidad Autónoma de Madrid se puede decir que tiene un carácter mimético respecto de la estatal, lo cual es lógico, ya que coinciden en su orientación política, y en ambos casos, el trabajo autónomo se concibe como una forma alternativa de generar empleo desde una perspectiva cuantitativa.

La orientación política del Partido Popular, que gobierna tanto a nivel estatal como en la C. A. de Madrid, en términos generales consiste en dejar que las iniciativas económicas se manejen en el mercado, y se refleja en las medidas adoptadas, siendo especialmente relevante en este sentido que tanto a nivel estatal como autonómico, predominan las medidas que incentivan las fases iniciales del negocio, escaseando las que se dirigen a su consolidación, que son tan importantes o más que las primeras, ya que aparte de alegrar las estadísticas del desempleo, de poco sirve hacer un esfuerzo para promover iniciativas con escasas probabilidades de consolidarse.

En este sentido, se aplica el Programa Estatal de Establecimiento como Trabajador Autónomo, adaptándolo a sus peculiaridades, se introduce una deducción fiscal suplementaria a la estatal, se realiza un esfuerzo presupuestario en la cofinanciación con el Fondo Social Europeo del programa de autoempleo de la Sierra Norte de Madrid, y no se introducen innovaciones con respecto a la actuación estatal.

En términos generales, no se observan solapamientos entre las medidas estatales y las autonómicas, dándose el caso de que estas últimas, en unos casos suplementan a las estatales, profundizando en los mismos aspectos que aquellas, y otras las complementan aportando innovaciones interesantes, cuya implantación a nivel general podría aportar interesantes mejoras, como es el caso de las miniempresas educativas, cuyo desarrollo

reglamentario continua pendiente, a pesar de contemplarse en la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Otras aportaciones generalizables podrían ser el Banco de Ideas de Negocio, el programa de Mentorías Seniors, el Programa de Aceleración de Proyectos Emprendedores, y las medidas destinadas a promocionar la colaboración y agrupaciones de autónomos en unidades productivas conjuntas que les otorguen una posición más competitiva.

CAPITULO VII. PROMOCIÓN ESTATAL DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL: MEDIDAS QUE NO EXCLUYEN AL TRABAJO AUTÓNOMO

1. MEDIDAS GENÉRICAS PARA PYMES: SUBVENCIONES DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE COMERCIO EXTERIOR (ICEX)

Estas subvenciones se dirigen a PYMES interesadas en la exportación, lo que en principio, parece sugerir que guardan poca relación con el trabajo autónomo. No obstante, pueden resultar interesantes para ciertos autónomos que pudieran estar interesados en la exportación de sus productos o servicios, opción facilitada por el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación.

Y es que los autónomos pueden aspirar a estas subvenciones, ya que se dirigen a PYMES, entendiéndose por tales, las empresas comprendidas en la definición establecida por la Unión Europea en el Anexo I de su Reglamento (UE) nº 651/2014 de la Comisión¹³¹.

Este Reglamento, en el artículo 1 del Anexo I, define empresa como:

«toda entidad, independientemente de su forma jurídica, que ejerza una actividad económica. En particular, se considerarán empresas las entidades que ejerzan una actividad artesanal u otras actividades a título individual o familiar, así como las sociedades de personas y las asociaciones que ejerzan una actividad económica de forma regular».

131 Uno de los requisitos de las convocatorias consiste en que la empresa solicitante debe estar considerada como PYME según los criterios establecidos por la Unión Europea.

Asimismo, en el artículo 2, el Reglamento especifica que el término PYME engloba las categorías de microempresa, pequeña y mediana empresa, especificando los efectivos y límites financieros de cada categoría, que en el caso de la microempresa se trata de empresas con menos de 10 trabajadores, entre los que se puede incluir a los propietarios que dirigen la empresa (art. 5 del Anexo I), por lo que incluso la empresa formada por un autónomo sin asalariados entra en esta categoría de empresa.

De acuerdo con esto, el autónomo puede optar a estas medidas, razón por la cual se han incluido en este trabajo.

Se trata de subvenciones gestionadas por ICEX España Exportación e Inversiones, que es una entidad pública empresarial de ámbito nacional que tiene como misión promover la internacionalización de las empresas españolas.

El ICEX se creó mediante el Real Decreto-Ley 4/2011, de 8 de abril, de medidas urgentes de impulso a la internacionalización, como transformación de la entidad de Derecho público con la misma denominación creada en 1982.

El RD 1636/2011, de 14 de noviembre, aprobó el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX), dándole consideración de entidad pública empresarial que goza de personalidad jurídica pública diferenciada, plena capacidad jurídica y de obrar, autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines, y patrimonio y tesorería propios e independientes de los del Estado.

El ICEX presta sus servicios a través de una red de 31 Direcciones Provinciales y Territoriales de Comercio en España y casi 100 Oficinas Económicas y Comerciales en el Exterior, y entre sus fines, figuran dos que se relacionan con las subvenciones que nos ocupan:

- a) La promoción de la internacionalización de la economía y de la empresa española y la mejora de su competitividad, así como la atracción y la promoción de las inversiones extranjeras en España.
- b) El impulso a la internacionalización de las empresas españolas, en especial de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), en todas las fases de su proceso de internacionalización, a través de la prestación de aquellos servicios, programas,

apoyos económicos, instrumentos de información, financiación, formación o asesoría que en cada momento se le requieran (art. 3 del RD 1636/2011).

El ICEX proporciona varios tipos de subvenciones dirigidas a PYMES, entre los que destacan el Plan de Iniciación a la Promoción Exterior, el Programa ICEX NEXT para la exportación, el programa ICEX Consolida, y las subvenciones para facilitar el acceso a licitaciones internacionales.

La concesión de ayudas, que se realiza por el ICEX, y en algunos casos, también por entidades colaboradoras previamente reconocidas por el ICEX, va precedida por la correspondiente convocatoria; los criterios de selección deben ser públicos, transparentes, objetivos, igualitarios y no discriminatorios. Las ayudas directas, de acuerdo con el punto séptimo del procedimiento, únicamente se pueden entregar cuando con carácter excepcional, existan razones de interés público, económico u otras debidamente acreditadas a través de la oportuna propuesta motivada que acrediten la dificultad de su convocatoria pública.

1.1. Programa ICEX PIPE (Plan de Iniciación a la Promoción Exterior)¹³²

El Plan de Iniciación a la Promoción Exterior (PIPE), es el primer programa de ámbito estatal dirigido específicamente a PYMES españolas que buscan un desarrollo comercial a través de la exportación. Se trata de una serie de políticas dirigidas a las pymes españolas con dificultades en el campo de la internacionalización o sin personal especializado para ello, pero con un producto que puede ser potencialmente exportable. Tiene como objetivo impulsar la internacionalización de las Pequeñas y Medianas empresas españolas y conseguir que se conviertan en nuevos exportadores.

Su aplicación práctica está garantizada por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) y el Consejo Superior de Cámaras (CSC), con la colaboración de todas las Comunidades Autónomas y las Cámaras de Comercio de España y con el apoyo de los

¹³² Información obtenida de la página web del ICE, <http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/programas-y-servicios-de-apoyo/programa-icex-next/que-es/index.html>, consultada el 05/08/2016.

fondos FEDER de la Unión Europea.

Todas estas instituciones y entidades implicadas en el comercio exterior aportan los recursos económicos y humanos necesarios para facilitar a las PYMES su iniciación y consolidación en la comercialización exterior.

El programa responde a un cumplimiento básico, ya que logra un cambio de cultura en el conjunto de la empresa, consiguiendo una implicación más funcional para aprender a exportar de todas sus áreas y departamentos, gracias a estos parámetros esenciales de actuación:

- Un proceso integral y continuo, que durante dos años acompaña a la empresa en todas sus etapas de decisión para alcanzar una óptima internacionalización.
- Una colaboración con profesionales externos a la empresa, formados en una metodología específica que supla cualquier demanda concreta.
- Un amplio rango de servicios para cubrir las necesidades de cada PYME.

Los requisitos necesarios para que una empresa forme parte del PIPE son los siguientes:

- Estar considerada como PYME según los criterios establecidos por la Unión Europea.
- Disponer de un producto o servicio propios.
- Tener una clara actitud de internacionalización, entre otros objetivos, para conocer las posibilidades reales en otros mercados.

El programa de internacionalización llevado a cabo en PYMES mediante el PIPE supone un proceso dividido en tres fases:

1. *Autodiagnóstico de posición competitiva y potencial de internacionalización:* durante dos meses se lleva a cabo un análisis de la situación y posicionamiento de la empresa. La finalidad de esta fase inicial es dar a la propia empresa las herramientas para que conozca si está en disposición de internacionalizarse, qué barreras debe superar y si sus motivaciones son adecuadas para abordar los mercados exteriores. Un asesor externo, el promotor PIPE, que es un profesional formado en una metodología determinada propia de este programa, apoya a la empresa, llevando a cabo tres reuniones con la misma.

2. *Diseño del proceso de internacionalización y prospección de mercados:* esta fase se produce durante los 6 a 8 meses posteriores a la fase inicial, siendo 24 meses la duración completa del apoyo que ofrece el programa desde la entrada en esta segunda fase. En esta fase se desarrollan los trabajos de confección de un plan de internacionalización que pueda consolidar el proceso de apertura de la empresa hacia el exterior. El objetivo es alcanzar un plan estratégico de internacionalización, realizado con el promotor PIPE, acorde con el perfil de la empresa.

El contenido de esta fase consiste en reuniones individuales con el promotor PIPE en la misma empresa (con un total de 30 horas), en las que se determinan los siguientes aspectos:

- Decisión de exportar. La empresa revisa y redefine los objetivos a partir del diagnóstico de la primera fase.
 - Vías de acceso. Decide cómo introducirse en los mercados: si seleccionando países objetivo o escogiendo posibles clientes.
 - Información. Elabora un plan de búsqueda de información.
 - Estrategia de mercado. La empresa determina el tipo de cliente o mercado al que quiere llegar y establece la forma idónea para entrar en el mercado, valorando su tamaño y analizando la competencia y el entorno de negocio.
 - Plan de organización y recursos. La empresa organiza sus recursos en función de la estrategia planteada.
3. *Puesta en marcha del plan de internacionalización:* durante los 14 a 16 meses posteriores a la segunda fase, se lleva a cabo el plan de internacionalización. El objetivo es la aplicación del plan.

Una vez definido el plan de internacionalización, se ponen en marcha las medidas necesarias para empezar a exportar. La pyme define y pone en práctica las acciones de promoción previstas en el plan de internacionalización. También se definen las políticas de promoción, precio, distribución, y comunicación en los mercados internacionales.

En esta fase el programa dispone de un soporte económico para todos los gastos inherentes a la puesta en marcha de su plan exterior. Todo ello con la

asistencia del colaborador PIPE, un joven con formación en comercio exterior e idiomas que se incorpora para cooperar dentro de la empresa, y siempre con la supervisión externa del promotor PIPE.

La duración se prolonga entre 20 y 21 meses (hasta completar los 24 meses de apoyo del programa), durante los cuales la pyme puede poner en práctica las acciones de promoción contenidas en el plan de internacionalización, con la ayuda a los gastos derivados de éste; el método de asistencia consiste en asesoramiento del promotor PIPE en un total de 40 horas, ampliable hasta un máximo de 30 horas adicionales si la empresa así lo requiere. La contratación del colaborador PIPE durante un periodo mínimo de un año es optativa; sin embargo, es imprescindible que la empresa cuente con una persona dedicada al departamento de exportación.

La subvención, se aplica de la siguiente forma: la primera fase se subvenciona al 100%, y las restantes, al 80%. Los importes de estas fases restantes, a las que se aplica la subvención son:

2ª fase, diseño del Plan de internacionalización, 2 500 €.

3ª Fase:

- Asesoramiento obligatorio: 2 720€.
- Asesoramiento voluntario: 2 040€.
- Colaborador: 12 000€
- Gastos de promoción, viajes comerciales, ferias, material promocional, creación de páginas web, etc. 18 040 €.

Las dificultades económicas que atraviesan dos de los tres socios que conformaban este programa, Cámaras de Comercio y Autonomías, han acabado por asfixiarlo y hacerle caer en una decadencia de la que no se ha podido sobreponer.

Consciente de la importancia de la internacionalización, el ICEX lanzó en solitario el programa ICEX NEXT, para dar continuidad al apoyo a las empresas que aspiran a internacionalizarse.

1.2. Subvención para la exportación: programa ICEX NEXT

El Programa ICEX Next combina el asesoramiento personalizado y experto para el diseño y ejecución del Plan de Negocio internacional, con apoyo económico para impulsar la promoción exterior de la empresa y su presencia en los mercados seleccionados.

Proporciona 60 horas de asesoramiento especializado (30 horas obligatorias y 30 horas opcionales), prestado por expertos en distintos ámbitos de la internacionalización y competitividad exterior.

Las horas de asesoramiento obligatorio se utilizan en asesoramiento estratégico para el diseño del plan de internacionalización o desarrollo de un plan de negocio por mercados; este asesoramiento se complementa con otras 30 horas opcionales de asesoramiento en destino y otros servicios de asesoramiento específico para la mejora de la competitividad internacional de las empresas, pudiendo la empresa beneficiaria, en función de las características de su modelo de negocio en el exterior y del grado de desarrollo de su estrategia internacional, seleccionar aquellos expertos que le sean de mayor utilidad.

El apoyo económico proporcionado se dirige a gastos de prospección, de promoción exterior, y de contratación de personal para el Departamento Internacional.

La finalidad de estas ayudas es acelerar y consolidar el crecimiento internacional de las PYMES españolas no exportadoras o exportadoras no consolidadas que deseen iniciar o consolidar su estrategia empresarial, y que cuenten con un proyecto competitivo.

Su regulación legal se encuentra en:

- Resolución de 29 de diciembre de 2015, de ICEX España Exportación e Inversiones, por la que se convocan ayudas para 2016 a través del Programa ICEX-NEXT de apoyo a la internacionalización de la PYME española no exportadora o exportadora no consolidada.

- Corrección de errores de la Resolución de 29 de diciembre de 2015, de ICEX España Exportación e Inversiones, por la que se convocan ayudas para 2016 a través del Programa ICEX-NEXT de apoyo a la internacionalización de la PYME española no exportadora o exportadora no consolidada.

Para acceder a estas subvenciones se requiere lo siguiente:

1. Contar con un producto, servicio o marca propia.
2. Contar con Potencial exportador y que su cifra de exportación no supere el 35% de su facturación o que superándolo, su exportación se realice a un número máximo de cinco mercados geográficos y/o a un máximo de tres clientes.
3. Contar con personal cualificado y comprometido con la implantación del proyecto de internacionalización de la empresa.
4. Disponer de capacidad financiera para la ejecución de un proyecto internacional que permita posicionar a la empresa en el exterior.
5. Requerir asesoramiento para desarrollar o impulsar su estrategia de acceso a los mercados y su plan de negocio en los mismos.
6. Haber participado con anterioridad en programas de iniciación de ICEX.

Este programa, que dura 18 meses, computados desde la firma de la carta de adhesión al programa, se cofinancia por el ICEX en un 50% de los gastos realizados por la empresa, siendo el apoyo máximo total de 13.270 euros.

1.3. Subvención del programa ICEX CONSOLIDA (convocatoria de ayudas para 2014)

Se trata de un plan dirigido a apoyar la consolidación de proyectos de internacionalización en mercados exteriores dirigido a PYMES españolas de cualquier sector de actividad, que cuenten con política definida de marca española propia y tengan una filial ya constituida, en el momento de presentación de la solicitud, en mercados exteriores, a excepción de la Unión Europea, Noruega, Suiza y Estados Unidos.

La subvención, que se concede por el procedimiento de concurrencia competitiva, cubre el 50% de los conceptos susceptibles de apoyo con un tope máximo de 50 000 euros

por beneficiario, pudiendo presentar cada empresa beneficiaria varios proyectos de forma simultánea, en diferentes mercados, siendo en este caso el porcentaje de apoyo igualmente del 50% de los conceptos susceptibles de apoyo y estableciéndose como tope máximo de ayuda a la misma de 65.000 euros.

La regulación legal se encuentra en la Resolución de 29 de septiembre de 2014, de ICEX España Exportación e Inversiones, por la que se convoca para 2014 la concesión de ayudas a través del plan "ICEX CONSOLIDA".

Los conceptos que se consideran susceptibles de apoyo son los siguientes:

1. Gastos previos, de constitución y primer establecimiento:

a) Estudios de viabilidad: contratación de una empresa especializada para la realización de un estudio de viabilidad previo al establecimiento de la filial en el exterior.

b) Gastos de constitución de la filial: escrituras, inscripciones, permisos administrativos, licencias y otros gastos que se realizan una sola vez al comienzo de la actividad.

c) Consultorías: gastos de asesoramiento legal vinculados a la constitución.

d) Homologaciones y certificaciones de carácter obligatorio exigidas en el mercado de destino como requisito previo al establecimiento de la filial.

e) Asesoramiento externo: gastos de asesoramiento externo puntual directamente relacionados con la constitución de la filial (jurídicos, contables, financieros, fiscales).

2. Gastos de promoción:

a) Investigación de mercados: estudios de investigación de mercado adquiridos a terceros realizados por consultores externos y referidos al país en el que se ha creado la filial.

b) Material de difusión y promoción: elaboración de catálogos, folletos, carteles, páginas web (no se incluye gastos de mantenimiento de la web) y demás material informativo impreso o audiovisual, expositores punto de venta, siempre que tengan como objetivo el lanzamiento del nuevo producto/servicio en el mercado de implantación.

c) Publicidad: creatividad del material y coste de compra de espacios publicitarios en medios del país de establecimiento de la filial, así como gastos de publicidad digital enfocada a dar a conocer el producto/servicio de nuevo lanzamiento en el mercado de implantación.

d) Acciones promocionales: presentaciones de productos o servicios, promociones, catas y exposiciones temporales en corners de espacios comerciales o tiendas de prestigio (espacios dedicados en exclusiva a la marca y que cuenten con decoración diferenciada del resto de las marcas ubicadas en ese local) o tiendas propias, producción, organización y promoción de desfiles de moda, tanto comerciales como de imagen siempre que tengan como objetivo el lanzamiento del nuevo producto/servicio en el mercado de implantación. Se apoyan los gastos inherentes a estos actos.

e) Patrocinios comerciales: patrocinios de carácter comercial siempre que tengan como objetivo el lanzamiento del nuevo producto/servicio en el mercado de implantación. Se analizan caso a caso para poder delimitar en cada uno de ellos los gastos considerados como susceptibles de apoyo.

f) Relaciones públicas: exclusivamente los gastos de contratación de agencias de relaciones públicas o comunicación con el objetivo del lanzamiento del nuevo producto/servicio en el mercado de implantación.

g) Participación en ferias y congresos internacionales: Se apoya la asistencia como expositor en ferias en el país en el que se ha creado la filial, siempre y cuando ICEX no organice un Pabellón Oficial o Participación Agrupada en la misma. En este caso, se considera como susceptible de apoyo el alquiler de espacio y la decoración del stand. En el caso de participación en congresos y foros especializados, se considera como susceptible de apoyo la cuota de inscripción.

3. Gastos de defensa jurídica de la marca y homologación:

a) Registro de patentes y marcas: gastos de registro de patentes y marcas exclusivamente para el país de establecimiento de la filial.

b) Defensa de la marca: gastos jurídicos para procedimientos de defensa de la marca en el país de establecimiento de la filial.

c) Homologación y certificación: Gastos derivados de la homologación ante organismos oficiales en el país de establecimiento de la filial, así como las

certificaciones y precalificaciones ante grandes clientes en el exterior.

Para acceder a esta subvención se requiere lo siguiente:

1. La empresa solicitante debe estar al corriente de sus obligaciones fiscales y en materia laboral y de la Seguridad Social.
2. La empresa solicitante debe declarar su condición de PYME atendiendo a lo establecido en el anexo I del Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se determinan categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículo 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no pudiendo presentar solicitud de ayuda empresas españolas no PYMES.
3. Las empresas solicitantes no deben tener ningún impago con ICEX.
4. Los beneficiarios deben informar en el momento de la justificación del gasto, si han recibido, van a recibir o han solicitado alguna ayuda a Comunidades Autónomas u otros organismos públicos o privados, para esta misma actuación.
5. Las empresas que disfrutan del apoyo económico que este Plan ofrece, pasan a formar parte de la RED ICEX CONSOLIDA la cual contempla, entre otros servicios, un sistema de mentorazgo (20 horas) que ofrecen a otras empresas españolas que deseen implantarse en el mercado objetivo para el que ha sido aprobado el apoyo.
6. La empresa solicitante debe haber comunicado a la Oficina Económica y Comercial correspondiente la existencia de la filial y sus datos identificativos, así como mantener un contacto periódico con dicha Oficina Económica y Comercial, informando acerca de la evolución de su actividad.
7. La inversión mínima es de 30 000 euros en total para los conceptos de gasto susceptibles de apoyo en el Programa en los que haya incurrido la matriz española y/o la filial.
8. Adjuntar un proyecto detallando la estrategia de implantación que se presenta para su apoyo.
9. La ayuda contenida en este Plan es incompatible con cualquier otra ayuda otorgada por ICEX para los mismos conceptos de gasto.

Con respecto a la filial los requisitos son los siguientes:

- a) La fecha de constitución de la misma no puede ser anterior al 1 de enero de

2013.

b) La participación de la matriz española en el capital de la filial constituida ha de ser superior al 50%, excepto en los casos en los que la legislación local obligue a un porcentaje menor.

c) En el caso de filiales cuyo accionariado pertenece a varias empresas, la participación de las empresas españolas en el mismo deberá sumar un porcentaje superior al 50%.

1.4. Plan ICEX CONSOLIDA2 (convocatoria de ayudas para 2015)¹³³

Estas subvenciones se convocan anualmente, pudiendo aparecer variaciones en las distintas convocatorias. A efectos de obtener una idea general, incluimos la convocatoria correspondiente al año 2015, ya que en el momento de redactar este documento es la más reciente.

Se trata de subvenciones para el apoyo a la creación de filiales fuera de la Unión Europea (sólo para empresas con filiales fuera de la Unión Europea, constituidas entre el 1 de octubre de 2014 y la fecha de cierre de presentación solicitudes especificada en la convocatoria).

El objeto de este plan es apoyar al mayor número de PYMES españolas en sus procesos de internacionalización, diversificar mercados y aumentar el componente tecnológico de nuestras exportaciones.

Su objetivo es convertirse en elemento favorecedor de la entrada y consolidación en mercados exteriores de PYMES españolas que cuentan con política definida de marca española propia, excepto Estados Unidos. Contempla las diferentes modalidades de acceso al mismo, pudiendo elegir la opción de apoyo con filial o sin filial en los mercados objeto de la solicitud.

¹³³ Información obtenida en la página web del ICEX. <http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/programas-y-servicios-de-apoyo/icex-consolida/index.html> página web consultada el 08/08/2016

El Programa, al que se accede por el procedimiento de concurrencia competitiva, apoya como máximo tres países por solicitud y empresa, y los perceptores deben cumplir los siguientes requisitos:

- Estar al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.
- Tener condición de PYME.
- Que no se le hayan concedido durante los últimos 3 años (incluido el ejercicio en curso) ayudas, incentivos o subvenciones de cualquier organismo de ámbito estatal o autonómico (incluido ICEX), sujetas al régimen de mínimos cuyo importe global, sumado al de la ayuda que ahora se solicita a ICEX, supere los 200 000 euros.
- Si la solicitante es una empresa de bienes, es obligatorio tener en plantilla al menos 5 empleados. En el caso de empresas de servicios no se establece un mínimo de empleados.
- La inversión mínima requerida a la empresa son 20.000 € en el total de la solicitud.
- Las empresas solicitantes no deben tener ningún impago con ICEX.
- Los beneficiarios deben informar en el momento de la justificación del gasto, si han recibido, van a recibir o han solicitado alguna ayuda a Comunidades Autónomas u otros organismos públicos o privados, para esta misma actuación.
- Las empresas que disfrutan del apoyo económico que este Plan ofrece, pasan a formar parte de la Red ICEX Mentoring.
- La ayuda contemplada en este Plan es incompatible con cualquier otra ayuda otorgada por ICEX para los mismos conceptos de gasto.
- Los conceptos susceptibles de apoyo son:

Apoyo a la creación de filiales:

- Estudios de viabilidad.
- Gastos de constitución de la filial
- Asesoramiento externo

Gastos de promoción:

- Investigación de mercados

- Material de difusión y promoción
- Contratación de servicios especializados para la adaptación gráfica de la marca al mercado exterior, del packaging y los manuales técnicos de los productos; así como para el diseño o rediseño de productos.
- Misiones comerciales inversas de prescriptores extranjeros, compradores e invitados a convenciones técnicas y comerciales. Se apoyarán los viajes a España y el alojamiento. Sólo se aceptarán Misiones realizadas a partir de la fecha de publicación de esta convocatoria y hasta 31 de diciembre de 2015.
- Desarrollo de programas informáticos, aplicaciones móviles con fines promocionales para la entrada de productos o servicios españoles en el mercado objeto de la solicitud.
- Publicidad.
- Acciones de posicionamiento y marketing en redes sociales (SEM).
- Acciones promocionales
- Patrocinios comerciales
- Relaciones públicas
- Participación en ferias.
- Asistencia en el exterior a congresos y foros especializados.
- Gastos derivados de consultas y suscripciones en materia de información sobre concursos y licitaciones.

Gastos de defensa jurídica de la marca y homologación:

- Registro de patentes y marcas
- Defensa de la marca.
- Homologaciones y certificaciones de carácter obligatorio exigidas en el mercado de destino. Certificaciones y precalificaciones ante grandes clientes en el exterior.
- Los gastos se admiten si aparecen facturados tal como aparece reflejado en el manual de justificación al que se tiene acceso al completar la solicitud. En líneas generales se admiten di proceden:
 - De la empresa solicitante.

- De la filial en un mercado exterior, fuera de la Unión Europea, de la solicitante de la ayuda.
- De otra entidad participada en más del 51 % por la empresa solicitante, cuando la entidad vinculada actúe como mero intermediario entre un proveedor independiente y la empresa solicitante. Así pues, se deberán presentar sendas facturas emitidas por el proveedor independiente y por la entidad vinculada a efectos de comprobar la coincidencia de las mismas.

La cuantía de la ayuda puede alcanzar hasta el 50 % de los conceptos susceptibles de apoyo con un tope máximo de 20 000 euros por empresa/año, pudiendo solicitarse ayuda como máximo para 3 mercados (países). El porcentaje de apoyo queda distribuido de la siguiente manera:

- 25 %: apoyo general para todas las empresas admitidas en el programa, al que se le podrá sumar, si procede,
- +10 % (apoyo a la consolidación en mercados): si la empresa solicitante dispone de filial en los países para los que solicita el apoyo. No podrá optarse a este porcentaje adicional, si la filial se constituyó antes de 2012.
- +10% (apoyo a la diversificación de mercados): para solicitudes de apoyo a actividades en países fuera de la UE. En el caso de conceptos de apoyo, donde el gasto puede aplicar a ese mercado pero también a otros no se aplicará este 10 % adicional, y en el monto aprobado en estos conceptos no podrá superar el 10 % del total del tope máximo empresa/año.
- +5%: si la empresa pertenece a un sector de intensidad tecnológica alta y media-alta según la clasificación de la OCDE

Cada empresa beneficiaria puede presentar para apoyo tantas actividades como estime oportuno, y sólo pueden abarcar como máximo 3 países, hasta alcanzar el tope máximo de apoyo establecido por empresa/año.

En esta convocatoria, el plazo de solicitud se estableció del 1 al 30 de septiembre de 2015.

Las ayudas previstas en el marco de este Plan se conceden conforme a lo previsto en el Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la

aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis. La ayuda total de minimis concedida a una única empresa en el marco de este plan no podrá superar los 200 000 Euros durante cualquier período de tres ejercicios fiscales, habida cuenta de las otras ayudas también percibidas durante este mismo período, de conformidad con lo previsto en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento mencionado.

De igual forma, le es de aplicación la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se desarrolla, en todo lo relativo a las ayudas dinerarias sin contraprestación económica, al igual que la normativa interna de ayudas de ICEX aprobada por el Consejo de Administración de 12 de diciembre de 2012 desarrollada con fecha 13 de diciembre de 2013.

1.5. Subvenciones para apoyar el acceso a licitaciones internacionales (convocatoria 2015)¹³⁴

Se trata de un programa dirigido a pequeñas y medianas empresas de los sectores de ingenierías, consultorías y contratistas de proyectos industriales y civiles, que fomenta la participación de estas empresas en proyectos en el exterior, mediante la financiación por el ICEX del 25% de los gastos de preparación, presentación y seguimiento y el 100% del coste de las bolsas de viaje, para ofertas técnicas en concursos o licitaciones internacionales oficialmente convocados, tanto públicos como privados. No contempla la fase de precalificación ni los estudios de viabilidad, y tampoco es aplicable a proyectos que se lleven a cabo en países de la Unión Europea.

El programa, que se otorga por el procedimiento de concurrencia competitiva, tiene como objetivos apoyar la participación de pequeñas y medianas empresas españolas en proyectos en el exterior mediante la financiación de parte de sus gastos de preparación, presentación y seguimiento de ofertas técnicas en concursos o licitaciones internacionales. También se pueden acoger otras empresas españolas que no sean

¹³⁴ Información procedente de la página web del ICEX: <http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/programas-y-servicios-de-apoyo/lineas-apoyo-licitaciones-internacionales/index.html> Página consultada el 05/08/2016

pequeñas y medianas, pero con proyectos con claro arrastre exportador.

El programa es aplicable a ofertas consistentes en proyectos llave en mano, suministro de bienes de equipo a medida, o asistencias técnicas ligadas a programas de inversión concretos, y que puedan inducir posteriores exportaciones de bienes y/o servicios de origen español.

Las licitaciones deben corresponder a cualquiera de los siguientes sectores:

- Infraestructuras del transporte, especialmente sector ferroviario, portuario y aeroportuario.
- Energía
- Medio ambiente
- Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- Infraestructuras científicas, física de partículas, Astrofísica, Biotecnología, Nanotecnología, Fusión Nuclear etc.
- Excepcionalmente se admitirá proyectos de otros sectores.

Además, se requiere lo siguiente:

- No debe tratarse de proyectos de control y supervisión de obras, ni proyectos que se lleven a cabo en países de la Unión Europea, Islandia, Suiza y Noruega, excepto cuando se trata de proyectos licitados por organismos de financiación multilateral desde alguno de estos países pero que tienen un alcance que excede la Unión Europea, Islandia, Suiza o Noruega.
- Deben ser concursos o licitaciones oficialmente convocados, tanto públicos como privados. No se contempla la fase de precalificación ni los estudios de viabilidad.
- La empresa española debe acudir en competencia con firmas extranjeras.
- Las empresas beneficiarias de la ayuda se comprometen a renunciar a la ayuda (o a devolverla si ya hubiera sido liquidada) en caso de resultar adjudicatarias del contrato.
- Las empresas solicitantes no deben tener ningún impago con el ICEX.

Las ayudas previstas en este programa se regulan por la normativa interna de ayudas de ICEX aprobada por el Consejo de Administración de 12 de diciembre de 2012 y

desarrollada con fecha 13 de diciembre de 2013 en aplicación del artículo 3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Los conceptos apoyables son los siguientes:

- *Horas de Oficina Técnica*: únicamente de técnicos de la/s empresa/s solicitantes, y según coste interno para la empresa (nunca el de facturación externa), adecuado a los baremos internos estándar del instrumento. Quedan excluidos los costes de secretariado, delineación, etc. En la solicitud deben indicarse claramente para cada persona que intervenga en la oferta, su categoría, dedicación y coste interno estimados.
- *Bolsas de viaje* para los viajes de personal de la empresa que se consideren necesarios en la preparación y seguimiento de la oferta. No se apoyan los viajes que tengan como destino la Unión Europea, Noruega, Islandia o Suiza.

Para la valoración de los viajes que se aprueben por parte de ICEX, se utiliza la tabla general de bolsas de viaje por destino fijada anualmente y de uso interno por ICEX que se utiliza siempre como base, aplicando el porcentaje de financiación del 100% en este programa.

- *Otros gastos*: adquisición de pliegos, coste de traducciones (excepto de español a inglés y/o francés), asesorías externas, gastos de registro de la propiedad industrial en el país, gastos derivados de la homologación ante organismos oficiales, certificaciones y precalificaciones, etc. No se incluyen otros gastos de estructura y funcionamiento de la empresa como teléfonos, reprografía, encuadernación, mensajería, etc.

Se excluyen expresamente los gastos realizados antes de la presentación de la solicitud ante el ICEX, salvo el de compra de pliegos.

A cada empresa se le puede aprobar un máximo de tres solicitudes por año, salvo en el caso de licitaciones ante el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y los sistemas de Naciones Unidas en los que no habrá límites de solicitudes.

El límite de apoyo para las empresas que accedan al programa es de 40.000 € por empresa y año, quedando sujeto a las disponibilidades presupuestarias del ICEX.

1.6. Valoración crítica de las subvenciones proporcionadas por el ICEX

Al entrar a valorar las subvenciones del ICEX, debemos tener en cuenta que son ayudas procedentes de políticas de desarrollo económico que a través del desarrollo de las PYMES, inciden en la generación de empleo asalariado, y eventualmente en la consolidación y fortalecimiento de autónomos que pudieran acogerse a ellas. Tienen un enfoque genérico, es decir, dirigidas a PYMES en general que teniendo potencial exportador, estén interesadas en iniciarse en la exportación, en ampliar, o en desarrollar su política de negocio en el exterior.

Los autónomos, incluidos los que no contratan trabajadores asalariados, entran en la categoría de microempresa, que junto con las pequeñas y medianas empresas, constituyen la definición de PYME de la UE, que se adopta para estas subvenciones. Por lo tanto, pueden aspirar a estas subvenciones y ayudas. Si junto a esto consideramos que los actuales desarrollos de las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen la posibilidad de realizar nuevas actividades a nivel internacional que pueden ser realizadas por autónomos, se ha creído conveniente incluirlas en este trabajo. No obstante, las posibilidades reales de las microempresas en la adjudicación, son relativamente escasas, y dependen en todo caso de la concurrencia de candidaturas, ya que a medida que aumenta su tamaño y potencial exportador, las empresas solicitante tienen más posibilidades de reunir los aspectos que se valoran a la hora de seleccionarlas (modelo de negocio, equipo de gestión, capacidad financiera, y trayectoria empresarial).

Como hemos visto, estas subvenciones se convocan anualmente por el ICEX o las entidades colaboradoras, están supeditadas a la existencia de presupuesto en el ICEX, y en las sucesivas convocatorias se van realizando ajustes.

Se han destacado tres líneas de subvenciones que se dirigen a tres momentos distintos del proceso de exportación, en la mayoría de las cuales se combina el asesoramiento con el apoyo económico.

Por un lado, el programa PIPE, caído en decadencia, se dirigía a la fase inicial del

proceso de exportación, y otorgaba un porcentaje elevado de subvención de los costes que ello implica, con la finalidad de animar a las PYMES a iniciarse, ayudándoles a hacerlo de forma adecuada y con riesgos controlados.

Pero no solamente se subvenciona la fase inicial, como en el caso de las subvenciones para autónomos, sino que en el caso de las PYMES, el enfoque es más completo, ya que tras la fase inicial, se convoca el programa ICEX NEXT, que pretende impulsar el desarrollo del plan de exportación de empresas que ya han participado en el programa inicial, y por otra parte, el programa ICEX CONSOLIDA, se dirige a empresas que ya están implantadas en la exportación, apoyando la creación de filiales en los países de destino.

El apoyo económico de los programas consiste en subvencionar el 50% de los gastos elegibles que se definen para cada uno de ellos, salvo el PIPE, que subvenciona el 80%.

Otro programa interesante es el que se dirige a apoyar la concurrencia de empresas de ingeniería y consultoría y a contratistas de proyectos industriales y civiles a licitaciones oficiales en países extranjeros, tanto públicas como privadas. Dado que esta concurrencia requiere una considerable inversión previa, se trata de animarla, apoyando con un 25% de los costes elegibles de las actividades contenidas en el programa, según tipo de proyecto y fuente de financiación de acuerdo con los criterios de valoración. En el caso de las bolsas de viaje, la ayuda es del 100% del coste incurrido por la empresa, con la condición de que si ésta consigue la contratación, debe devolver la ayuda recibida.

Entiendo que todas estas subvenciones tienen una especial importancia, ya que van en la dirección de propiciar la adaptación de nuestro tejido empresarial a la actual situación de mercadeo global en el que no queda otro remedio que desenvolverse, y que plantea serios retos a las empresas, ya que por un lado las obliga a reinventarse y mejorar su competitividad en general, pero por otro lado, ofrece una gran oportunidad a quienes se atreven a buscar nuevos horizontes.

Tienen estas subvenciones, pues, la importancia de apoyar las exportaciones, animando al tejido empresarial constituido por las PYMES, y está bien planteado a mi juicio, ya que se apoya todo el proceso, tanto el inicio como el desarrollo y la

consolidación, y además incluye un aspecto muy interesante a mi modo de ver: el sistema de mentorías, en el que se integran las empresas que han participado, para ofrecer su conocimiento y experiencia a los nuevos participantes, con lo que se aprovecha la experiencia acumulada para guiar a las empresas noveles.

En la actual coyuntura, en que la economía del conocimiento ocupa un lugar importante, se abren camino las modalidades de trabajo autónomo, que aprovechando las posibilidades que ofrece internet, tienen ante sí una importante oportunidad cuyo aprovechamiento se podría ampliar a través del diseño de apoyos dirigidos a iniciar y consolidar las exportaciones de sus servicios.

2. INCENTIVOS LABORALES PARA EMPLEADORES

2.1. Incentivos del contrato de trabajo de apoyo a los emprendedores

Estos incentivos, que se regulan en el artículo 4 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, tienen la finalidad de facilitar el empleo estable y potenciar la iniciativa empresarial, y constan de tres elementos que se pueden aplicar conjuntamente:

- una deducción fiscal de 3 000 euros para el empresario, cuando la persona contratada es menor de 30 años, o perceptor de la prestación por desempleo.
- Una bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social, cuando el contratado procede de la situación de desempleo inscrito en la oficina de empleo, con un mínimo de tres mensualidades de la prestación por desempleo percibidas, que se gradúa en función del colectivo al que pertenezca el contratado:

En el caso de jóvenes entre 16 y 30 años, ambos inclusive, la empresa tiene derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social durante tres años, cuya cuantía es de 83,33 euros/mes (1 000 euros/año) en el primer año; de 91,67 euros/mes (1 100 euros/año) en el segundo año, y de 100 euros/mes (1 200 euros/año) en el tercer año. Cuando estos

contratos se conciertan con mujeres en sectores en los que este colectivo esté menos representado las cuantías anteriores se incrementan en 8,33 euros/mes (100 euros/año).

Si se trata de mayores de 45 años, que hayan estado inscritos en la Oficina de Empleo al menos doce meses en los dieciocho meses anteriores a la contratación, la empresa tendrá derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social, cuya cuantía será de 108,33 euros/mes (1 300 euros/año) durante tres años.

Si se trata de mujeres, en sectores en los que este colectivo esté menos representado, las bonificaciones indicadas son de 125 euros/mes (1 500 euros/año).

- Estas bonificaciones son compatibles con otras ayudas públicas previstas con la misma finalidad, sin que en ningún caso la suma de las bonificaciones aplicables pueda superar el 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social.
- Posibilidad, para la persona contratada, de compatibilizar el salario con la percepción del 25% de importe mensual de la prestación por desempleo que venía percibiendo, durante las mensualidades restantes hasta completar el periodo que tuviese aprobado. Además, mantiene su derecho a la prestación restante, tanto si opta por la compatibilidad, como si no lo hace, considerándose consumido en el primer caso, el importe de las mensualidades percibidas al 25%.

Se subvenciona la contratación por tiempo indefinido a jornada completa, y los beneficiarios son empresas con menos de 50 trabajadores, entre las que se incluyen los trabajadores autónomos. La medida se compone de incentivos fiscales y bonificaciones en cuotas de la Seguridad Social.

Los incentivos fiscales para la empresa son los siguientes:

a) Si el primer contrato de la empresa se celebra con un menor de 30 años, ésta podrá realizar una deducción fiscal de tres mil euros.

b) Adicionalmente, en caso de contratar desempleados beneficiarios de una prestación contributiva por desempleo regulada en el Título III del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio¹³⁵, la empresa tiene derecho a una deducción fiscal por un importe equivalente al

¹³⁵ El RDL 1/1994 ha estado vigente hasta que el 1 de enero de 2016, ha sido sustituido por el RDL

50 por ciento de la prestación por desempleo que el trabajador tuviera pendiente de percibir en el momento de la contratación, con el límite de doce mensualidades, y de acuerdo con las siguientes reglas:

1. El trabajador contratado debe haber percibido la prestación durante, al menos, tres meses en el momento de la contratación.
2. El importe de la deducción a que tiene derecho la empresa queda fijado en la fecha de inicio de la relación laboral y no se modifica por las circunstancias que se produzcan con posterioridad.
3. La empresa debe requerir al trabajador un certificado del Servicio Público de Empleo Estatal sobre el importe de la prestación pendiente de percibir en la fecha prevista de inicio de la relación laboral.
4. El trabajador contratado puede, voluntariamente, compatibilizar cada mes, junto con el salario, el 25 por ciento de la cuantía de la prestación que tuviera reconocida y pendiente de percibir en el momento de su contratación. Esta compatibilidad se mantiene exclusivamente durante la vigencia del contrato a jornada completa, con el límite máximo de la duración de la prestación pendiente de percibir. En el caso de cese en el trabajo que suponga situación legal de desempleo, el beneficiario puede optar por solicitar una nueva prestación o bien por reanudar la prestación pendiente de percibir. En este supuesto, se considera como período consumido únicamente el 25 por ciento del tiempo en que se compatibilizó la prestación con el trabajo.

En todo caso, cuando el trabajador no compatibiliza la prestación con el salario, se mantiene el derecho del trabajador a las prestaciones por desempleo que le restan por percibir en el momento de la colocación, siendo de aplicación lo establecido en los artículos 271 y 272 del TRLGSS, aprobado por el RDL 8/2015, de 30 de octubre, TRLGSS.

No se pueden acoger a esta medida aquellas empresas que, en los seis meses anteriores a la celebración del contrato, hubieran realizado extinciones de contratos de

8/2015, TRLGSS. En este nuevo Texto Refundido, la suspensión y cese de la prestación contributiva por desempleo, que en el anterior RDL se contemplaban en los art. 212 y 213, ahora corresponden al art. 271 y 272.

trabajo por causas objetivas declaradas improcedentes por sentencia judicial o hubieran procedido a un despido colectivo. En ambos supuestos, la limitación afecta únicamente a las extinciones y despidos producidos con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley que publica esta medida, y para la cobertura de aquellos puestos de trabajo del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción o despido y para el mismo centro o centros de trabajo.

El beneficiario de la subvención por este tipo de contrato, debe mantener en el empleo al trabajador contratado al menos durante tres años desde la fecha de inicio de la relación laboral, salvo despido disciplinario procedente, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador.

No obstante, esta modalidad de contrato contiene un incentivo para el empresario, consistente en la duración del periodo de prueba, que, de acuerdo con el art. 4.3 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, se estipula en un año, lo que significa que durante el primer año, el empleador puede rescindir el contrato sin necesidad de justificar la causa y sin abono de indemnización por despido. Para evitar fraudes, la norma señala que este periodo de prueba especial no se puede aplicar si el trabajador ya ha desempeñado en la misma empresa funciones similares a las que hará con el nuevo contrato.

Es una medida con doble valor: por un lado impulsa la creación de empleo indefinido, y por otro, la consolidación de actividades de pequeñas empresas, entre las que se incluye el trabajo autónomo, favoreciendo especialmente la primera contratación del autónomo, que le convierte en empleador, a la vez que facilita la integración laboral de los jóvenes menores de 30 años desempleados.

Además, tiene un efecto activador sobre las personas desempleadas que perciben prestación, ya que les incentiva a aceptar el empleo, pues pueden seguir percibiéndola a la vez que trabajan, reduciendo a la vez tentaciones de recurrir al trabajo no declarado mientras se percibe la prestación.

Se constata una imprecisión en la redacción de la Ley, que en determinados casos puede derivar en conflictos interpretativos: el hecho de dirigirse esta medida a emprendedores con menos de 50 trabajadores, está claro que se refiere a empresas tanto persona física como jurídica, pues así lo especifica la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, pero con respecto al número de trabajadores,

cabe preguntarse qué se entiende por ello, pues si se refiere a empleados, no se computa al empresario persona física; en cambio, si se interpreta en su sentido genérico, como referido a cualquier tipo de trabajador, sí se computaría, con lo que la empresa constituida por un autónomo con 49 empleados quedaría excluida.

2.2. Bonificaciones a los contratos acogidos al programa de fomento del empleo

El objeto de estas bonificaciones es fomentar la contratación indefinida de determinados colectivos de trabajadores en situación de desempleo, incluidos aquellos que estén trabajando en otra empresa con un contrato a tiempo parcial, siempre que su jornada de trabajo sea inferior a un tercio de la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable.

Se requiere que los trabajadores estén inscritos en las Oficinas de Empleo como desempleados, debiendo además estar incluidos en alguno de los siguientes colectivos:

1. Jóvenes de 16 a 30 años y mayores de 45 años, que sean contratados bajo la modalidad de apoyo a los emprendedores.
2. Trabajadores con discapacidad.
3. Trabajadores que tengan acreditada la condición de víctima de violencia de género o doméstica, sin que sea necesaria la condición de desempleado.
4. Trabajadores que tengan acreditada la condición de víctima del terrorismo.
5. Trabajadores desempleados en situación de exclusión social acreditada por los servicios sociales competentes.¹³⁶

136 Los *colectivos de exclusión social*, de acuerdo con la Ley 44/07, de Regulación del régimen de las empresas de inserción son los siguientes: Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ella. Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas: falta de período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la Unidad Perceptora. Haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido. Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores. Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos aditivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social. Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial regulada en el artículo 1 del Real Decreto 782/01, de 6 de julio, así como liberados condicionales y ex reclusos. Menores

El contrato debe ser por tiempo indefinido, aunque en los casos de desempleados con discapacidad, víctimas de violencia de género o doméstica o víctimas de terrorismo y personas desempleadas en situación de exclusión social, se bonifica con carácter extraordinario la contratación de duración determinada. La jornada puede ser a tiempo completo o parcial.

Los contratos indefinidos iniciales a tiempo completo, incluidos los fijos discontinuos, dan derecho a las siguientes bonificaciones:

- *Jóvenes de 16 a 30 años, ambos inclusive, contratados bajo la modalidad de apoyo a los emprendedores.*

Bonificación de 83,33 euros/mes (1 000 euros/año) en el primer año; 91,67 euros/mes (1 100 euros/año) en el segundo año, y 100 euros/mes (1 200 euros/año) en el tercer año. Cuando estos contratos se concierten con mujeres en ocupaciones en las que estén menos representadas las cuantías anteriores se incrementarán en 8,33 euros/mes (100 euros/año).

- *Mayores de 45 años, contratados bajo la modalidad de apoyo a los emprendedores.*

Bonificación de 108,33 euros/mes (1 300 euros/año) durante 3 años.

Cuando estos contratos se concierten con mujeres en ocupaciones en las que estén menos representadas las bonificaciones indicadas serán de 125 euros/mes (1 500 euros/año).

- *Trabajadores desempleados con discapacidad.* Bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, de su equivalente diario por trabajador contratado, de 375 euros/mes (4.500 euros/año) durante toda la vigencia del contrato.

1. La misma bonificación se disfruta en el supuesto de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento del empleo de personas con discapacidad o de transformación en indefinido de los contratos formativos suscritos con trabajadores con discapacidad.

internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2002, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial a que se refiere el artículo 53.4 del Reglamento de la citada Ley, aprobado por el Real Decreto 1774/04, de 30 de julio, así como los que se encuentren en situación de libertad vigilada y los ex internos. Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizado por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

2. Cuando la contratación indefinida se realiza con trabajadores con parálisis cerebral, con enfermedad mental, discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100, la bonificación asciende a 425 euros/mes (5 100 euros/año) durante toda la vigencia del contrato.
 3. Cuando la contratación indefinida se realiza con trabajadores con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por 100, la bonificación será la misma del punto anterior.
 4. Si el trabajador con discapacidad tiene 45 o más años o si se trata de una mujer, la bonificación que corresponda de acuerdo con los puntos anteriores se incrementa, respectivamente, en 100 euros/mes (1.200 euros/año) o en 70,83 euros/mes (850 euros/año), sin que los incrementos establecidos en este punto sean compatibles entre sí.
 5. Se establecen también bonificaciones para las empresas que contraten a trabajadores mediante el contrato temporal de fomento del empleo.
- *Trabajadores que tengan acreditada la condición de víctima de violencia de género o doméstica.*
 - En el caso de que la contratación sea indefinida, los empleadores tendrán derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado de 125 euros/mes (1 500 euros/año) durante 4 años.
 - En el caso de que la contratación sea temporal, se tendrá derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado de 50 euros/mes (600 euros/año) durante toda la vigencia del contrato.
 - En estos supuestos no es necesario que el trabajador esté en situación de desempleo.
 - *Trabajadores que tengan acreditada la condición de víctima del terrorismo.*
 - En el supuesto de contratación indefinida, sin que sea necesaria la condición

de estar en desempleo, desde la fecha de celebración del contrato, tienen derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso por su equivalente diario, por trabajador contratado de 125 euros/mes (1 500 euros/año) durante 4 años.

- En el caso de que se celebren contratos temporales con estas personas se tiene derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social, o en su caso, por el equivalente diario, por trabajador contratado de 50 euros/mes (600 euros/año), durante toda la vigencia del contrato.
- *Trabajadores desempleados en situación de exclusión social.*
 1. En el caso de que la contratación sea indefinida, los empleadores tienen derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado, de 50 euros/mes (600 euros/año) durante 4 años.
 2. En el caso de que la contratación sea temporal da derecho a una bonificación de 41,67 euros/mes (500 euros/año) durante toda la vigencia del contrato.
 3. Si el contrato lo concierta una empresa de inserción, las empresas de inserción pueden recibir además de los incentivos generales subvenciones para el mantenimiento de puestos de trabajo y ayudas a la inversión fija. Estas empresas pueden aplicar bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social, que son de 70,83 euros/mes (850 euros/año) durante toda la vigencia del contrato, o durante tres años en caso de contratación indefinida. A estas bonificaciones se les aplican los requisitos de la Ley 43/06, Programa de Fomento del Empleo.⁽¹³⁷⁾

137 Según el artículo 5 de la Ley 43/06, Programa de Fomento del Empleo, los requisitos son los siguientes: Hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, tanto en la fecha de alta de los trabajadores como durante la aplicación de las bonificaciones correspondientes. La falta de ingreso en plazo de dichas obligaciones durante el período de bonificación producirá la pérdida automática de las bonificaciones respecto de las cuotas correspondientes a periodos no ingresados, considerándose los mismos como consumidos a efectos del cómputo del tiempo máximo de bonificación. No haber sido excluidas del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo por la comisión de infracciones muy graves no prescritas. Para la aplicación de los incentivos vinculados al contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, la empresa deberá mantener en el empleo al trabajador contratado al menos tres años desde la fecha de inicio de la relación laboral. Asimismo, deberá mantener el nivel de empleo en la empresa alcanzado con el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores durante, al menos, un año desde la celebración del contrato. En caso de incumplimiento de estas obligaciones se deberá proceder al reintegro de los incentivos. No se

- *Bonificaciones en caso de contratos a tiempo parcial.*- Cuando el contrato indefinido o temporal es a tiempo parcial, salvo en determinados casos de contratación de discapacitados en Centros Especiales de Empleo, la bonificación resulta de aplicar a las previstas en cada caso un porcentaje igual al de la jornada pactada en el contrato incrementado en un 30 por cien, sin que en ningún caso pueda superar el 100 por ciento de la cuantía prevista.

La regulación de esta medida se contempla en la siguiente normativa:

- Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo.
- Ley 44/2007, de 13 de diciembre, de Regulación del régimen de las empresas de inserción.
- Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.
- Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.
- Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Se trata de un programa de bonificaciones dirigido a cualquier tipo de empresa, entre las que se incluyen los trabajadores autónomos, las cooperativas de trabajo y las sociedades laborales. Cuando el contratante es un trabajador autónomo, se debe comprobar la posibilidad de encaje en el contrato de apoyo a emprendedores, ya que en ese caso, como hemos visto anteriormente, además de las bonificaciones, se contempla la deducción fiscal para el empleador, y la posibilidad para el empleado de compatibilizar parte de la prestación por desempleo con la retribución salarial.

considerarán incumplidas las obligaciones de mantenimiento del empleo anteriores cuando el contrato de trabajo se extinga por causas objetivas o por despido disciplinario cuando uno u otro sea declarado o reconocido como procedente, ni las extinciones causadas por dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores o por la expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato.

2.3. Incentivos a los contratos de interinidad

Estos incentivos se destinan a suavizar las repercusiones que sobre la empresa tiene la sustitución de trabajadores que por concurrir por concurrir determinadas circunstancias a las que tienen que hacer frente, se ven forzados a cesar en el trabajo, manteniendo el derecho a su reserva, y cuya protección se persigue. Se trata de incentivos dirigidos a los empleadores en general, y con una finalidad diferente a la de fomentar la actividad económica, pero dado que suponen un incentivo al que pueden acogerse los trabajadores autónomos, merecen su inclusión en este trabajo.

2.3.1. Incentivos en contratos de interinidad por circunstancias relacionadas con el aumento de tamaño de la unidad familiar de los trabajadores

Se trata de una bonificación del 100% de la cuota empresarial, incluidos los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta, a las empresas que contratan trabajadores con carácter interino para sustituir a trabajadores que se encuentran en período de descanso por maternidad, adopción, acogimiento preadoptivo o permanente, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural o suspensión por paternidad.

Para acceder a la bonificación, es necesario cumplir los siguientes requisitos:

- Deben ser contratos de interinidad celebrados con personas desempleadas.
- La interinidad debe ser para sustituir a:
 - a) Trabajadoras que tengan suspendido su contrato de trabajo por riesgo durante el embarazo o por riesgo durante la lactancia natural hasta tanto se inicie la correspondiente suspensión del contrato por maternidad biológica o el lactante cumpla nueve meses, respectivamente, o, en ambos casos, cuando desaparezca la imposibilidad de la trabajadora de reincorporarse a su puesto anterior o a otro compatible con su estado.
 - b) Trabajadoras y trabajadores que tengan suspendido su contrato de trabajo durante los períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento preadoptivo o permanente o que disfruten de la suspensión por paternidad en los términos establecidos en los artículos 48.4 y 48 bis del Estatuto de los

Trabajadores. La duración máxima de las bonificaciones previstas en este apartado coincidirá con la de las respectivas suspensiones de los contratos a que se refieren los artículos citados en el párrafo anterior. En el caso de que el trabajador no agote el período de descanso o permiso a que tuviese derecho, los beneficios se extinguirán en el momento de su incorporación a la empresa.

c) Trabajadores autónomos, socios trabajadores o socios de trabajo de las sociedades cooperativas, en los supuestos de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento o suspensión por paternidad.

Esta medida se regula en la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su Disposición adicional decimoquinta (Modificación del Real Decreto Ley 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 o acogimiento).

2.3.2. Incentivos a los contratos de interinidad por cuidado de hijo o familiar

Esta medida consiste en una reducción en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes para los contratos celebrados con objeto de sustituir a trabajadores en excedencia para atender el cuidado de algún familiar.

Las cuantías son:

- 95 por 100 durante el primer año de excedencia del trabajador que se sustituye.
- 60 por 100 durante el segundo año de excedencia del trabajador que se sustituye.
- 50 por 100 durante el tercer año de excedencia del trabajador que se sustituye.

La persona contratada debe ser beneficiaria de prestaciones por desempleo, tanto de nivel contributivo como asistencial, y llevar más de un año como perceptor.

Los citados beneficios no son de aplicación a las contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad,

hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad y las que se produzcan con estos últimos y los contratos celebrados por las Administraciones públicas y sus Organismos autónomos.

La regulación legal de esta medida se encuentra en la Disposición Adicional decimocuarta, del R.D. Legislativo 1/1995, Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores modificada en su encabezamiento por el artículo decimoséptimo de la Ley 39/99, de 5 de noviembre (B.O.E. de 6 de noviembre).

2.3.3. Incentivos a los contratos de interinidad por incapacidad temporal de personas discapacitadas

Estos incentivos, regulados en la Disposición adicional novena (Bonificación de cuotas a la Seguridad Social para contratos de interinidad con los que se sustituyan bajas por incapacidad temporal de discapacitados), 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, consisten en la bonificación del 100 por 100 de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y en las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta.

El contrato de interinidad debe celebrarse con personas discapacitadas en situación de desempleo, para sustituir a trabajadores discapacitados que tengan suspendido su contrato de trabajo por incapacidad temporal, durante el período que persista dicha situación.

2.3.4. Incentivos a los contratos de interinidad por sustitución de víctimas de violencia de género

Estos incentivos, regulados en el artículo 21.3 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de

diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género⁽¹³⁸⁾, consisten en la bonificación del 100% de la cuota empresarial de la cotización a la Seguridad Social.

Pueden acogerse a estos incentivos las empresas que realicen contratación de interinidad para sustituir a mujeres víctimas de violencia de género que hayan suspendido su contrato de trabajo o ejercitado su derecho a la movilidad geográfica o al cambio de centro de trabajo, y su duración se prolonga durante todo el período de suspensión, o durante seis meses en caso de movilidad geográfica.

La empresa queda obligada a realizar la reincorporación, cuando se produzca, en las mismas condiciones existentes en el momento de la suspensión del contrato de trabajo, debiendo, además, informar a los trabajadores sobre la existencia de puestos de trabajo vacantes, con el fin de garantizarles las mismas oportunidades de acceder a puestos permanentes que los demás trabajadores. Esta información puede facilitarse mediante un anuncio público en un lugar adecuado de la empresa o centro de trabajo.

Los convenios colectivos deben establecer medidas para facilitar el acceso efectivo de estos trabajadores a la formación profesional continua, para mejorar su cualificación y favorecer su progresión y movilidad.

2.4. Incentivos a la transformación en indefinido, de contrato de relevo, sustitución o prácticas

Esta medida, que se regula en el artículo 7 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral¹³⁹, consiste en una bonificación

138 El artículo 21 de la Ley 1/2004, dice: "...3. Las empresas que formalicen contratos de interinidad para sustituir a trabajadoras víctimas de violencia de género que hayan suspendido su contrato de trabajo o ejercitado su derecho a la movilidad geográfica o al cambio de centro de trabajo, tendrán derecho a una bonificación del 100 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante todo el período de suspensión de la trabajadora sustituida o durante seis meses en los supuestos de movilidad geográfica o cambio de centro de trabajo. Cuando se produzca la reincorporación, ésta se realizará en las mismas condiciones existentes en el momento de la suspensión del contrato de trabajo. ..."

139 El artículo 7 de la 3/2012, Bonificaciones de cuotas por transformación de contratos en prácticas, de relevo y de sustitución en indefinidos, dice: «1. Las empresas que transformen en indefinidos contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, cualquiera que sea la fecha de su celebración, tendrán derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 41,67 euros/mes (500 euros/año), durante tres años. En el caso de mujeres, dichas bonificaciones serán de 58,33 euros/mes (700 euros/año). 2. Podrán ser beneficiarios de las bonificaciones establecidas en este artículo las empresas que tengan menos de cincuenta trabajadores en el momento de producirse la contratación, incluidos los trabajadores autónomos, y sociedades laborales o cooperativas a las que se incorporen trabajadores como

para la cuota empresarial a la Seguridad Social, durante tres años, para los contratos realizados por determinados tipos de empresas, que transformen en indefinido un contrato de relevo, sustitución o prácticas.

Se pueden acoger empresas con menos de 50 trabajadores, trabajadores autónomos y sociedades laborales o cooperativas a las que se incorporen trabajadores como socios trabajadores o de trabajo, siempre que estas últimas hayan optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena.

La cuantía es de 41,67 euros/mes (500 euros/año) en el caso de hombres, y 58,33 euros/mes (700 euros/año) cuando se trata de mujeres.

No se conceden estas ayudas cuando se trate de:

- Relaciones laborales de carácter especial, con la excepción de la relación laboral de trabajadores con discapacidad en Centro Especial de Empleo.
- Contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes tengan el control empresarial, ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las entidades o empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos. No será de aplicación esta exclusión cuando el empleador sea un trabajador autónomo que contrate como trabajador por cuenta ajena a los hijos menores de treinta años, tanto si conviven o no con él, o cuando se trate de un trabajador autónomo sin asalariados, y contrate a un solo familiar menor de 45 años, que no conviva en su hogar ni esté a su cargo.
- Contratación de trabajadores, que en los veinticuatro meses anteriores a la fecha de la contratación hubiesen prestado servicios en la misma empresa, grupo de empresas o entidad mediante un contrato por tiempo indefinido, o en los últimos seis meses mediante un contrato de duración determinada o temporal o mediante un contrato formativo, de relevo o de sustitución por jubilación. No se aplicará la

socios trabajadores o de trabajo, siempre que estas últimas hayan optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena. 3. En lo no previsto en esta disposición, será de aplicación lo establecido en la sección 1.ª del capítulo I de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. 4. Los trabajadores contratados al amparo de este artículo serán objetivo prioritario en los planes de formación para personas ocupadas dentro de los programas de formación profesional para el empleo, así como de cualquier otra medida de política activa de empleo, al objeto de incrementar su cualificación profesional.»

exclusión en los supuestos de transformación en indefinidos de los contratos temporales. Se aplica la exclusión en el supuesto de vinculación anterior del trabajador con empresas a las que el solicitante de los beneficios haya sucedido en virtud del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores.

- Trabajadores que hayan finalizado su relación laboral de carácter indefinido en otra empresa en un plazo de tres meses previos a la formalización del contrato. Esta exclusión no se aplica cuando la finalización del contrato es por despido reconocido o declarado improcedente, o por despido colectivo.
- Las empresas o entidades que hayan extinguido o extingan, por despido declarado improcedente o por despido colectivo, contratos bonificados, quedan excluidas, por un período de doce meses, de las bonificaciones contempladas en este programa. La citada exclusión afecta a un número de contratos igual al de las extinciones producidas. El período de exclusión se contabiliza a partir de la declaración de improcedencia del despido o de la extinción derivada del despido colectivo.
- En el caso de contratos con trabajadores con discapacidad, se aplican sólo las exclusiones tercera, cuando el contrato anterior hubiera sido por tiempo indefinido, cuarta y quinta. No obstante, la cuarta exclusión no se aplica en el supuesto de contratación de trabajadores con discapacidad procedentes de centros especiales de empleo, tanto en lo que se refiere a su incorporación a una empresa ordinaria, como en su posible retorno al centro especial de empleo de procedencia o a otro centro especial de empleo. Tampoco será de aplicación esta exclusión en el supuesto de incorporación a una empresa ordinaria de trabajadores con discapacidad en el marco del programa de empleo con apoyo. En todo caso las exclusiones tercera y cuarta no se aplicarán cuando se trate de trabajadores con especiales dificultades: personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100; así como personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por 100.

Las empresas deben cumplir los siguientes requisitos:

- Hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, tanto en la fecha de alta de los trabajadores como durante la

aplicación de las bonificaciones correspondientes.

- No haber sido excluidas del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo por la comisión de infracciones muy graves no prescritas.
- Para la aplicación de los incentivos vinculados al contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, la empresa debe mantener en el empleo al trabajador contratado al menos tres años desde la fecha de inicio de la relación laboral. Asimismo, debe mantener el nivel de empleo en la empresa alcanzado con el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores durante, al menos, un año desde la celebración del contrato. En caso de incumplimiento de estas obligaciones se deberá proceder al reintegro de los incentivos.

No se consideran incumplidas las obligaciones de mantenimiento del empleo anteriores cuando el contrato de trabajo se extinga por causas objetivas o por despido disciplinario cuando uno u otro sea declarado o reconocido como procedente, ni las extinciones causadas por dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores o por la expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato.

En el supuesto de que la contratación de un trabajador pudiera dar lugar simultáneamente a su inclusión en más de uno de los supuestos para los que están previstas bonificaciones en este Programa, sólo es posible aplicarlas respecto de uno de ellos, correspondiendo la opción al beneficiario en el momento de formalizar el alta del trabajador en la Seguridad Social que da derecho a la aplicación de las bonificaciones.

Las bonificaciones no pueden, en ningún caso, superar el 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social que hubiera correspondido ingresar. Tampoco pueden, en concurrencia con otras medidas de apoyo público establecidas para la misma finalidad, superar el 60 por 100 del coste salarial anual correspondiente al contrato que se bonifica, salvo en el caso de los trabajadores con discapacidad contratados por los Centros Especiales de Empleo, en cuyo caso se está a lo establecido en la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones destinadas a la integración laboral de las personas con discapacidad en estos Centros.

Este conjunto de medidas afectan al trabajador autónomo en su vertiente de

empleador. Algunas de ellas le incluyen explícitamente entre sus beneficiarios, y otras lo hacen de forma implícita, en cuanto empresario.

Ninguna de estas medidas, excepto el contrato de apoyo a emprendedores, está diseñada para promocionar el trabajo autónomo, y en este caso, solo parcialmente, ya que lo combina con el fomento del empleo indefinido. En otros casos, se promociona indirectamente la actividad empresarial como consecuencia de la persecución de otras finalidades, como por ejemplo la igualdad, la conciliación o la convergencia con el trabajo por cuenta ajena.

3. MEDIDAS FISCALES

3.1. Exención de la obligación de aportar garantías al solicitar el pago diferido de cuotas

El pago de las cuotas resultantes de la liquidación del IRPF se puede realizar en dos veces, sin intereses ni cargo alguno, el 60% al presentar la declaración, y el 40% restante, en el plazo que se determina en las correspondientes campañas.

La medida, que consiste en que se exime de la obligación de aportar garantía cuando la deuda no supera los 30 000 €, se regula en el art. 62.2 del RD 439/2007 de 30 de marzo, Reglamento del IRPF, tras ser modificado por el art. 8.2 del RD 1975/2008, que establece que el ingreso de la cuota resultante de la liquidación del IRPF se puede ingresar, sin interés o recargo alguno, en dos partes: el 60% al presentar la declaración, y el 40% restante, en el plazo que se determine. No obstante, para acceder a esta posibilidad, se requiere la aportación de garantía por parte del sujeto pasivo, cuya obligación se exceptúa para deudas inferiores a determinados límites, cuyos importes se han ampliado en varias ocasiones:

1. La disposición adicional 2 del RD 1065/2007, de 27 de julio, fijó en 6 000 euros el límite exento de la obligación de aportar garantías en la solicitud de aplazamiento o fraccionamiento.
2. Posteriormente, la Orden EHA/1030/2009, de 23 de abril, elevó el límite exento

a 18.000 euros, siendo la Orden EHA/1621/2009, de 17 de junio, la que hizo extensivo este límite a las solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento de deudas derivadas de tributos cedidos cuya gestión recaudatoria corresponde a las Comunidades Autónomas.

3. La Orden HAP/2178/2015, de 9 de octubre, elevó el límite exento de la obligación de aportar garantías en las solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento a 30 000 euros en las solicitudes gestionadas por la Hacienda Pública Estatal, siendo posteriormente la Orden HAP/347/2016, de 11 de marzo, la que extendió este límite a las solicitudes gestionadas por las Comunidades Autónomas.

Se trata de una medida de aplicación general, que puede resultar interesante en determinadas situaciones tributarias para el autónomo.

3.2. Medidas en el IRPF

3.2.1. Reducción en el rendimiento neto positivo en IRPF por inicio de actividad económica

Esta medida, que consiste en la reducción en un 20% del rendimiento positivo declarado, practicable durante dos periodos impositivos a partir del primer periodo cuyo resultado sea positivo, se dirige a contribuyentes que inicien el ejercicio de una actividad económica y determinen el rendimiento neto de la misma con arreglo al método de estimación directa.

Su regulación legal está en el art. 8.3 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, (Incentivos en el ámbito del IRPF)¹⁴⁰, y se deben cumplir los siguientes requisitos:

140 El artículo 8 de la L 11/2013, junto con la exención de tributar por la cantidad percibida por el pago único de la prestación por desempleo y la supresión del límite de 15.500 euros exentos de tributar, incluyó una tercera medida dirigida a los nuevos autónomos dirigida a los nuevos autónomos: «Tres. Se añade un nuevo apartado 3 al artículo 32, que queda redactado de la siguiente forma: 3. Los contribuyentes que inicien el ejercicio de una actividad económica y determinen el rendimiento neto de la misma con arreglo al método de estimación directa, podrán reducir en un 20 por ciento el rendimiento neto positivo declarado con arreglo a dicho método, minorado en su caso por las reducciones previstas en los apartados 1 y 2 anteriores, en el primer período impositivo en que el mismo sea positivo y en el período impositivo siguiente. A efectos de lo dispuesto

- No haber ejercido actividad económica alguna en el año anterior a la fecha de inicio de la misma.
- La cuantía de los rendimientos netos a que se refiere este apartado sobre la que se aplica la citada reducción no puede superar el importe de 100 000 euros anuales.
- No se aplica la reducción prevista en este apartado en aquellos períodos impositivos en los que más del 50 por ciento de los ingresos del mismo procedan de una persona o entidad de la que el contribuyente hubiera obtenido rendimientos del trabajo en el año anterior a la fecha de inicio de la actividad.

Esta medida, que no supone desembolso económico para la administración, sino una renuncia a ingresar una determinada cantidad, tiene a su favor; a diferencia de la deducción fiscal que se aplica en la Comunidad de Madrid, el hecho de procurar que quienes consigan obtener beneficios puedan beneficiarse, ya que permite esperar hasta el primer periodo fiscal que la actividad genere resultados positivos, en lugar de restringirse al periodo correspondiente al que se produce el inicio de la actividad.

Un aspecto llamativo de esta medida es que evita incentivar el proceso de deslaboralización, de tal forma que evita facilitar la tentación de las empresas a impulsar a sus empleados ocupados en tareas accesorias para que las sigan realizando como autónomos, proceso que se vería incentivado por esta reducción si no fuera porque se excluye a quienes perciban el 50% de sus beneficios de sus antiguos empleadores. No se excluye estrictamente a los TRADEs, pero se aproxima.

Esta exclusión resulta un poco llamativa porque pone de manifiesto una cierta resistencia a la deslaboralización, cuando cabría esperar precisamente lo contrario, ya que se adoptó en 2013, un momento en el que la ideología mayoritaria era de tendencia

en el párrafo anterior se entenderá que se inicia una actividad económica cuando no se hubiera ejercido actividad económica alguna en el año anterior a la fecha de inicio de la misma, sin tener en consideración aquellas actividades en cuyo ejercicio se hubiera cesado sin haber llegado a obtener rendimientos netos positivos desde su inicio. Cuando con posterioridad al inicio de la actividad a que se refiere el párrafo primero anterior se inicie una nueva actividad sin haber cesado en el ejercicio de la primera, la reducción prevista en este apartado se aplicará sobre los rendimientos netos obtenidos en el primer período impositivo en que los mismos sean positivos y en el período impositivo siguiente, a contar desde el inicio de la primera actividad. La cuantía de los rendimientos netos a que se refiere este apartado sobre la que se aplicará la citada reducción no podrá superar el importe de 100.000 euros anuales. No resultará de aplicación la reducción prevista en este apartado en el período impositivo en el que más del 50 por ciento de los ingresos del mismo procedan de una persona o entidad de la que el contribuyente hubiera obtenido rendimientos del trabajo en el año anterior a la fecha de inicio de la actividad.»

neoliberal, favorable a la deslaboralización.

3.3. Medidas en el IVA

3.3.1. Efecto adelantado del IVA

El sistema de IVA obliga al empresario a recaudar tributos en sustitución de la administración, a la vez que soporta los tributos que tiene que satisfacer a través de las operaciones que realiza con terceros. Cuando el empresario ha soportado un importe superior al que ha devengado (recaudado en nombre de la Administración), tiene derecho a que la Administración le devuelva la diferencia entre ambas cantidades.

El procedimiento general de devolución que estuvo vigente hasta el 1 de enero de 2009, permitía la solicitud de devoluciones, al final de cada período de liquidación, a un grupo reducido de sujetos pasivos (grandes empresas, exportadores, y exportadores grandes empresas). En el resto de los casos, las solicitudes de devolución quedaban diferidas a la declaración que debía presentarse en el último período de liquidación, es decir, a final de año. En el sistema implantado en 2008, como parte del Plan de Estímulo Económico, se implantó un sistema nuevo de devolución mensual del IVA de carácter voluntario, manteniéndose invariable el régimen general de devoluciones (solicitud a final de año del saldo pendiente), coexistiendo con lo que ambos regímenes coexisten. Este nuevo régimen dispone la posibilidad, para aquellos contribuyentes que opten por ello, de aplicar un sistema de devolución mensual, permitiendo a los autónomos la solicitud del saldo a devolver que determine cualquier declaración mensual presentada, con independencia de su importe.

Para poder ejercitar el derecho a la devolución mensual, los sujetos pasivos deben estar inscritos en un “Registro de devolución mensual”.

El nuevo sistema de devolución mensual del IVA presenta varias características:

- Se estableció como un régimen excepcional: el sistema general consiste en solicitar a final de año el saldo pendiente del IVA que el sujeto pasivo no haya podido resarcirse con anterioridad.

- Mientras que en el régimen anterior se producía la devolución anual a partir de enero del año siguiente, desde esta modificación se produce la devolución mensual, mes a mes, en el año en curso y la solicitud de devolución se efectúa al término de cada período de liquidación.
- Es un régimen voluntario que debe solicitar el sujeto pasivo mediante la inscripción en el registro de devolución mensual del IVA.
- Los sujetos pasivos que opten por esta posibilidad deben liquidar el IVA con periodicidad mensual y las autoliquidaciones se presentan exclusivamente por vía telemática.
- La devolución que corresponda se efectúa exclusivamente por transferencia bancaria a la cuenta que indique al efecto el sujeto pasivo en cada una de sus solicitudes de devolución mensual.
- Los sujetos pasivos están obligados a presentar una declaración informativa con el contenido de los libros registro IVA-IGIC, por cada periodo de liquidación del Impuesto (Modelo 340). Dicha declaración debe contener los datos anotados hasta el último día del periodo de liquidación a que se refiera y debe presentarse en el plazo establecido para la presentación de la autoliquidación del impuesto correspondiente a dicho periodo.

Para solicitar la inscripción en el Registro, es necesario cumplir los siguientes requisitos básicos¹⁴¹:

- Solicitar la inscripción en el registro en plazo mediante la presentación de la declaración censal correspondiente.
- No realizar actividades que tributen en el régimen simplificado del impuesto.
- Estar al corriente de las obligaciones tributarias.
- No encontrarse en alguno de los supuestos que podrían dar lugar a la baja cautelar en el registro de devolución mensual o a la revocación del número de identificación fiscal.

141 Información obtenida en la página web de la AEAT (Requisitos básicos para solicitar la inscripción en el registro):

http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Campanas/Devolucion_mensual_del_Impuesto_sobre_el_Valor_Anadido/Informacion/Caracteristicas_requisitos_y_plazos/Requisitos_basicos_para_solicitar_la_inscripcion_en_el_registro.shtml

- No haber sido excluido del Registro en los tres años previos al de presentación de solicitud de alta.
- En el caso de entidades acogidas al régimen especial del grupo de entidades, la inscripción en el Registro sólo procede cuando todas las entidades del grupo que apliquen dicho régimen especial así lo hayan acordado y reúnan los requisitos establecidos en este apartado.
- No se puede volver a solicitar la inscripción en el registro en el mismo año natural en que el sujeto pasivo hubiera solicitado la baja del mismo. También, la exclusión del registro determina la inadmisión de la solicitud de inscripción durante los tres años siguientes a la fecha de notificación de la resolución que acuerde la misma.

Esta medida se regula en la Ley 4/2008, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria, que modificó el artículo 116 de la Ley 37/1992 del IVA.¹⁴²

Con este nuevo sistema se pretendía facilitar la disponibilidad de liquidez y evitar el coste financiero que representaba el diferimiento en la percepción de las devoluciones, especialmente en aquellos períodos de declaración en los que se habían realizado fuertes inversiones o bien cuando se tiene la intención de comenzar el ejercicio de una actividad empresarial o profesional.

El nuevo régimen de devolución mensual se abre a la gran mayoría de los sujetos pasivos que deban tributar por el IVA, con independencia de la naturaleza de sus operaciones y del volumen de éstas (desapareció el límite que solamente permitía este sistema de devolución a las empresas exportadoras), y muy especialmente a los

142 El artículo 5.10 de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria, modificó el artículo 116 de la Ley 37/1992 del Impuesto sobre el Valor Añadido, quedando redactado como sigue: «Artículo 116 Solicitud de devoluciones al fin de cada período de liquidación. Uno. Los sujetos pasivos podrán optar por solicitar la devolución del saldo a su favor existente al término de cada período de liquidación conforme a las condiciones, términos, requisitos y procedimiento que se establezcan reglamentariamente. El período de liquidación de los sujetos pasivos que opten por este procedimiento coincidirá con el mes natural, con independencia de su volumen de operaciones. Dos. En los supuestos a que se refiere el artículo 15, apartado dos de esta Ley, la persona jurídica que importe los bienes en el territorio de aplicación del Impuesto podrá recuperar la cuota correspondiente a la importación cuando acredite la expedición o transporte de los bienes a otro Estado miembro y el pago del Impuesto en dicho Estado.»

empresarios o profesionales que se conviertan en tales, en la medida en que adquieran bienes o servicios con la intención de destinarlos al ejercicio de una actividad empresarial o profesional.

3.3.2. Medidas flexibilizadoras en la recuperación del IVA de créditos incobrables

Cuando un crédito resulta incobrable, el emisor de la factura se encuentra con un doble problema: por un lado, deja de cobrar el producto entregado o el servicio realizado, y por otro, debe liquidar a Hacienda el IVA repercutido en la factura al cliente, cuyo importe, evidentemente no se ha cobrado, por lo que se ve obligado a anticipar dicho importe: se le obliga a ser intermediario en la recaudación, y además financiador, ya que debe ingresar unos importes no percibidos, de los que no puede disponer hasta que una vez transcurrido el tiempo estipulado desde la emisión de la factura, pueda recuperar dicho importe.

Ante la situación de crisis económica y financiera, se promulgó el RD-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, pasando, por una parte a flexibilizar los requisitos y, por otra a acortar los plazos para recuperar el IVA en el caso de créditos incobrables, a fin de suavizar la presión sobre las empresas. A partir de aquel momento, las empresas pueden reducir proporcionalmente la base imponible cuando los créditos correspondientes a las cuotas repercutidas por las operaciones gravadas sean total o parcialmente incobrables. Además se flexibilizaron los requisitos para recuperar el impuesto en el caso de impago de las facturas, acortando, además, los plazos en el caso de las empresas de menor dimensión.

Para que un crédito se considere parcial o totalmente incobrable debe reunir las siguientes condiciones:

- Debe haber transcurrido un año desde el devengo del Impuesto repercutido sin que se haya obtenido el cobro de todo o parte del crédito derivado del mismo, salvo el caso de operaciones a plazos, en cuyo caso, debe haber transcurrido un año desde el vencimiento del plazo o plazos impagados.

- El plazo es de seis meses en lugar de un año, cuando el titular del derecho de crédito cuya base imponible se pretende reducir es un empresario o profesional cuyo volumen de operaciones no ha excedido durante el año natural inmediato anterior de 6 010 121,04 euros. Esta circunstancia debe haber quedado reflejada en los Libros de Registro exigidos para el IVA.
- El destinatario de la operación debe actuar en la condición de empresario o profesional. En otro caso, la base imponible de la operación debe ser superior a 300 euros.
- Se debe haber instado el cobro mediante reclamación judicial al deudor o por medio de requerimiento notarial al mismo, incluso cuando se trate de créditos afianzados por Entes públicos excepto los créditos adeudados por Entes públicos, en cuyo caso, la reclamación judicial o el requerimiento notarial, se sustituye por una certificación expedida por el órgano competente del Ente público deudor de acuerdo con el informe del Interventor o Tesorero de aquél en el que conste el reconocimiento de la obligación a cargo del mismo y su cuantía.

La modificación debe realizarse en el plazo de los tres meses siguientes a la finalización del periodo de un año y comunicarse a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Esta medida, que se regula en los apartados 4 y 5 del art. 80 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, que fueron modificados por el art. 7 del RDL 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, (simplificación de los requisitos para recuperar el Impuesto sobre el Valor Añadido en el caso de créditos incobrables), suaviza levemente la situación, especialmente de los empresarios con menos volumen de facturación, pero dependiendo del importe del impago que han sufrido, deberán evaluar si les compensa recuperar el iva anticipado a la Administración, ya que deben soportar más costes para cumplir con el requisito que se les impone de instar el cobro al deudor mediante reclamación judicial o requerimiento notarial.

3.3.3. Régimen especial del criterio de caja en el IVA (RECC)

La adopción del régimen especial del criterio de caja es una medida que permite al sujeto pasivo retrasar el devengo y el correspondiente ingreso en Hacienda del importe correspondiente a cada cuota de IVA, hasta que ha cobrado total o parcialmente la factura en la que lo ha repercutido a su cliente.

En este régimen, pues, el devengo del impuesto, que es el momento en que se entiende realizado el hecho imponible y nace la obligación tributaria, se produce en el momento del cobro total o parcial del precio; si no se ha producido el cobro, el devengo se produce el 31 de diciembre del año inmediato posterior a aquel en que se haya realizado la operación. La repercusión del impuesto se realiza al tiempo de expedir y entregar la factura correspondiente, pero se entiende producida en el momento del devengo de la operación.

Este régimen es opcional, y paralelamente al retraso del pago de las cuotas repercutidas, conlleva el retraso en la deducción de las cuotas soportadas, cuyo derecho nace, en este caso, en el momento del pago total o parcial del precio por los importes efectivamente satisfechos. Si este pago no se ha producido, ese derecho nace el 31 de diciembre del año inmediato posterior a aquél en que se haya realizado la operación.

La deducción se debe practicar en la declaración liquidación relativa al periodo de liquidación en que haya nacido el derecho a la deducción de las cuotas soportadas o en los sucesivos, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de 4 años.

Para extender esta medida a la Comunidad Autónoma de Canarias, el artículo 24 de la Ley 14/2013 introdujo este régimen en el Capítulo IX del Título III de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias (art. 58 nonies y siguientes) en análogos términos a los señalados para el IVA. Empezó a surtir efectos desde el 1 de enero de 2014.

Para acogerse a este régimen hay que cumplir los siguientes requisitos:

1. El volumen de operaciones durante el año anterior, debe ser inferior a 2 millones de euros.
2. Optar por este régimen, durante el mes de diciembre del año anterior al que se pretende acoger. La permanencia se prorroga automáticamente, salvo renuncia o

exclusión. Cuando se causa baja por renuncia, no se puede volver a solicitar la inclusión durante un mínimo de tres años; en el caso de baja por exclusión, este periodo es de un año.

3. Los sujetos pasivos cuyos cobros efectivos a un solo cliente superen los 100 000 euros durante un periodo, son excluidos, pudiendo volver a solicitar la inclusión una vez que vuelvan a cumplir los requisitos.
4. Las operaciones deben entenderse realizadas en el territorio de aplicación del impuesto.

Este régimen especial se promulgó en el art. 23 de la Ley 14/2013, de 27 de julio, de emprendedores, en base a la facultad otorgada por la normativa comunitaria (Directiva 2006/112/CE, del IVA), y se regula en Capítulo X del Título IX, arts. 163 decies a 163 sexiesdecies, de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA.

Su desarrollo reglamentario se realizó en el RD 828/2013, de 25 de octubre, por el que se modificó, entre otros reglamentos, el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). A través del art. 21 del este RD se introdujo en el Reglamento del IVA un capítulo VIII en el título VIII (art. 61 septies a undecies).

La importancia de esta medida radica en que posibilita a los sujetos pasivos la opción de contar con más liquidez. Se ha pretendido aliviar la situación de un elevado porcentaje de los emprendedores españoles, obligados a ingresar las cuotas de IVA repercutido en sus facturas emitidas, con independencia de la ejecución del cobro, por lo que en muchos casos el sujeto pasivo tiene que anticipar cantidades que aún no han sido cobradas, con lo que además de recaudador sustituto actúan como financiador durante el periodo que transcurre entre la liquidación del impuesto y la recuperación de la cantidad anticipada, lo que es especialmente gravoso, como hemos dicho antes, en los casos de impagos, ya que sufre tanto la pérdida de su trabajo o producto, como la liquidez transitoriamente perdida por la obligación de anticipar el IVA devengado en la factura. La posibilidad de eludir esta situación es un importante alivio para muchas empresas, ya que disminuye la presión financiera que soportan, especialmente en situaciones en las que precisamente lo que necesitan es ser financiadas en lugar de financiadoras.

Pero la acogida de esta medida no ha sido la esperada. Y es que a pesar de ser una medida esperada y deseada, a la hora de su implementación surgen algunos inconvenientes que obstaculizan una acogida generalizada:

- Miedo a perder clientes debido a que se pueden ver animados a buscar otra empresa no acogida a este régimen. Esto se debe a que la inclusión en este régimen opcional no solo afecta a quienes optan por ello, sino que además perjudica a quienes no estando incluidos, son destinatarios de las operaciones afectadas por dicho régimen, ya que por un lado, no pueden deducirse el IVA que soportan en esas facturas hasta que las han pagado total o parcialmente, o hasta el 31 de diciembre del año siguiente si no se han pagado, y además, al operar con estos proveedores acogidos al RECC, contraen también la obligación de anotar en sus asientos contables la fecha de pago total o parcial y el número de cuenta bancaria o medio de pago utilizado, lo que ha provocado que grandes compañías sugieran a sus proveedores que no se acojan. Es decir, las compañías no acogidas al RECC, al operar con proveedores acogidos al régimen, soportan varios perjuicios: retraso al deducirse el IVA que les ha sido repercutido en sus facturas hasta que han pagado, pérdida de la financiación que obtenían a costa del proveedor mediante el retraso del pago, que ahora deben realizar antes si quieren poder deducirse el IVA, y soportar los costes que les supone la implantación y seguimiento del nuevo sistema contable. Además, se da la circunstancia en muchos casos, de que al superar el límite de volumen de negocios establecidos, no pueden acogerse al régimen.
- Otro factor que influye en la escasa acogida de esta medida es el aumento de la carga administrativa para el sujeto pasivo, ya que surge la necesidad de adaptar la contabilidad de caja para acreditar ante el fisco la fecha y el procedimiento de cobro, lo que implica realizar ajustes en la informática, soportar costes de implantación y un aumento de horas de trabajo del contable.

Debido a la escasa acogida, era de esperar algún retoque en la reforma fiscal que introdujo el artículo 122 del RDL 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, pero no se produjo.

No obstante, a pesar de las objeciones que se le plantean, es indudable que en ocasiones, el criterio de caja es interesante, como es el caso de los empresarios cuyos clientes son particulares o empresarios que no tienen derecho a deducirse el IVA soportado (médicos, dentistas, colegios, etc.). En estos casos, el destinatario de la operación no ve retrasada la deducción del IVA, ya que en ningún momento podría

deducírsele.

Se puede concluir que en el grupo de las medidas fiscales destaca la reducción del rendimiento neto positivo durante los dos primeros años en los que la actividad ha producido beneficios, ya que es la única medida en la que se produce un sacrificio fiscal por parte de la Administración. En los demás casos, la finalidad de las medidas es posibilitar que los sujetos pasivos no pierdan liquidez como consecuencia de anticipar los pagos del IVA, o al menos reducir el plazo para que puedan recuperar los importes adelantados por créditos incobrables.

Son medidas adoptadas durante la crisis que pretenden favorecer la activación económica a través de las iniciativas empresariales de pequeña entidad, entre las que tiene cabida el trabajo autónomo, que se ve especialmente afectado por las exigencias impositivas de liquidez.

Pero a pesar de ello, estas medidas no dejan de ser mejorables, ya que se reducen las posibilidades de ingresar anticipadamente las cuotas de IVA repercutivo, pero no se suprimen, pues una vez emitida la factura y transcurrido un plazo sin que se haya cobrado, hay que ingresarlo, con independencia de que posteriormente, se pueda recuperar, una vez realizados los trámites preceptivos de la declaración del crédito incobrable y la reclamación del correspondiente pago, por vía judicial o notarial, con los consiguientes costes y perjuicios que ello implica para el contribuyente, que en determinados casos desistirá, soportando todas las pérdidas.

4. EL APOYO FINANCIERO A LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL

4.1. líneas de crédito del ICO

El ICO tiene naturaleza jurídica de entidad de crédito, y la consideración de Agencia Financiera del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines. Es un banco público y se rige por el principio de equilibrio financiero, de acuerdo con sus Estatutos, aprobados en el Real Decreto 706/1999 de 30 de Abril. Se financia en los mercados nacionales e internacionales. Las deudas y obligaciones que contrae el ICO, gozan frente a terceros de la

garantía explícita, irrevocable, incondicional y directa del Estado español.

Las Líneas de Mediación o Líneas ICO, son líneas de financiación en las que el ICO actúa a través de las Entidades de Crédito, es decir, concede los fondos con la intermediación de las citadas Entidades¹⁴³.

Por una parte, el ICO establece la dotación económica total y las principales características y condiciones financieras de las diferentes líneas de financiación. Asimismo, firma los correspondientes Contratos de Financiación con las Entidades de Crédito para la comercialización de las Líneas a través de sus redes de oficinas a las que se dirigen directamente los clientes interesados.

Por su parte, son las Entidades de Crédito quienes asumen el riesgo de impago, se encargan del análisis y viabilidad de la operación, determinan las garantías a exigir, y deciden sobre la concesión o no de la financiación. Una vez aprobada la operación, dichas Entidades formalizan los correspondientes contratos con sus clientes con los fondos que les son entregados por el ICO.

Las Entidades de Crédito responden en todo caso frente al ICO de la devolución de la financiación otorgada por éste, al igual que el cliente final responde frente a la Entidad, del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la operación formalizada.

Entre los productos del ICO, destaca, en lo que a nuestro objeto de estudio concierne, la Línea Empresas y Emprendedores, que consiste en financiación orientada a autónomos, empresas y entidades públicas y privadas, tanto españolas como extranjeras, que realicen inversiones productivas en territorio nacional y/o necesiten liquidez.

También pueden solicitar financiación con cargo a este producto, particulares y comunidades de propietarios exclusivamente para la rehabilitación de sus viviendas.

La tramitación de las operaciones se realiza directamente a través de las Entidades de Crédito, y el importe máximo que se puede solicitar por cliente es de 12,5 millones de euros, en una o varias operaciones.

Los conceptos financiados son:

- Liquidez

¹⁴³ Para más detalles sobre esta línea, se puede consultar siguiente página web:
http://www.ico.es/webcomercial/portal/productos/adjuntos/Linea_empresas_y_emprendedores_250313.pdf
Web consultada el 23/12/2016.

- Inversiones dentro del territorio nacional:
- Activos fijos productivos nuevos o de segunda mano (IVA incluido).
- Vehículos turismos, cuyo importe no supere los 30 000 euros más IVA.
- Adquisición de empresas.
- Liquidez con el límite del 50% de la financiación obtenida para esta modalidad de inversión.
- Rehabilitación de viviendas y edificios.

Consiste en una modalidad de préstamo o leasing para inversión, y préstamo para liquidez, a un tipo de interés fijo o variable, más el margen establecido por la Entidad de Crédito según el plazo de amortización.

El ICO marca el tipo máximo de interés, en función del tipo de crédito fijo o variable y del número de años aplazados, y cada Entidad colaboradora establece su margen dentro de esos límites. Así, el límite máximo de los intereses para el año 2016, varía en función del número de años y del tipo fijo o variable. De acuerdo con esto, un préstamo fijo a 10 años, por ejemplo, tiene un interés máximo del 5,59% TAE; a 20 años, el 6,101. En el caso de préstamo variable, a 1 año, 2,438% TAE; a partir de 8 años, 5,071.

El plazo de amortización y carencia depende del objeto de la financiación: si se financia el 100% para liquidez, se puede optar por 1, 2, 3 y 4 años con la posibilidad de 1 año de carencia; en el caso de inversión, pueden ser a 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15 y 20 años con hasta 2 años de carencia.

Las garantías son determinadas por la Entidad de Crédito con la que se tramita la operación, salvo que se cuente con aval de SGR/SAECA.

Las entidades de crédito, salvo por comisión por amortización anticipada, no pueden cobrar cantidad alguna en concepto de comisión de apertura, de estudio o de disponibilidad, y estos préstamos son compatibles con ayudas recibidas de las Comunidades Autónomas u otras instituciones.

Las ventajas que ofrece este sistema consisten en la disponibilidad de crédito, aspecto especialmente interesante en una época de crisis en la que las reticencias de las entidades financieras a otorgar créditos a las empresas son altas. Otros aspectos interesantes son el carácter relativamente moderado de los intereses, y el hecho de que las entidades colaboradoras no pueden cobrar comisiones, salvo por cancelación anticipada.

4.2. El apoyo financiero a través de las líneas ENISA (Empresa Nacional de Innovación Entidad Financiera)

ENISA es una sociedad mercantil estatal, dependiente del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, a través de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, que desde 1982 participa activamente en la financiación de proyectos empresariales viables e innovadores de la pyme española, propiciando la diversificación de sus fuentes de financiación.

El Programa ENISA apoya financieramente a través del préstamo participativo a las pymes de reciente constitución a través de dos líneas distintas: la Línea Jóvenes Emprendedores, dirigida a dotar de financiación a pymes de reciente constitución, creadas por emprendedores de hasta 40 años y la Línea Emprendedores, dirigida a apoyar financieramente a pymes de reciente constitución, sin límite de edad.

El primer requisito para acceder a estas líneas de financiación consiste en ser PYME conforme a la definición de la Unión Europea, pero a continuación añade, entre otras, la exigencia de tener personalidad jurídica propia independiente de la de sus socios o partícipes, con lo que excluye expresamente a los trabajadores autónomos.

En este caso, se opta por financiar aquellos proyectos emprendedores que se realizan en asociación con otras personas, lo que refleja la mayor confianza en los tipos de iniciativas societarias, que generalmente tienen más probabilidades que las solitarias de sobrevivir y desarrollarse gracias a las sinergias que se generan entre los componentes del proyecto emprendedor. No obstante, aunque deben existir razones que no alcanzo a descubrir, no deja de ser ciertamente sorprendente que desde un organismo público se excluya a priori los proyectos promovidos por personas físicas (autónomos).

5. MEDIDAS DE ADAPTACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL PARA PROPICIAR UN AMBIENTE FAVORABLE A LOS NEGOCIOS

5.1. Medidas flexibilizadoras

5.1.1. El Libro de Visitas electrónico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)

Con la implantación del libro de visitas electrónico de la ITSS en el art. 40 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, se eliminó la obligación de tener en cada centro de trabajo un Libro de Visitas a disposición de la Inspección de Trabajo.

Para ello, se modificó el apartado 3 del artículo 14 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, según el cual, «se abrirá de oficio, por la ITSS, un libro de visitas electrónico por cada centro de trabajo. Mediante orden ministerial se desarrollará el régimen de aplicación.»

De este modo, sin perder control, se incorporan al sistema las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías, a la vez que se solucionan algunos problemas, como extravíos de los libros, o renovaciones por extravíos voluntarios de libros con la finalidad de ocultar incumplimientos de prescripciones anotadas en visitas de inspección anteriores¹⁴⁴.

5.1.2. Apoderamientos electrónicos

A partir de la entrada en vigor del art. 41 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización los administradores o apoderados de sociedades mercantiles o los emprendedores de responsabilidad limitada pueden otorgar y revocar apoderamientos en documento electrónico, siempre que el documento de apoderamiento sea suscrito con la firma electrónica reconocida del poderdante. El documento se puede remitir directamente por medios electrónicos al

¹⁴⁴ Vid. SEMPERE NAVARRO, A.V, y FERNANDEZ ORRICO, F.J., Op. cit. supra.

Registro que corresponda.

En este caso, se está aplicando a los apoderamientos, la normativa de las Tecnologías de la Información y Comunicación, contempladas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, con las consiguientes ventajas que ello implica.

5.1.3. Agrupación de anotaciones en el libro diario

El artículo 48 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, modificó el art. 28 del Código de Comercio para permitir las anotaciones conjuntas, por periodos no superiores al trimestre, de los totales de las operaciones en el libro diario, siempre que su detalle aparezca en otros libros o registros concordantes, de acuerdo con la actividad de que se trate.

5.1.4. Sustitución de cargas administrativas

Si una Administración Pública, en el ejercicio de sus competencias, crea nuevas cargas administrativas para las empresas, debe eliminar al menos una carga existente de coste equivalente (art. 37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización).

5.1.5. Reducción de cargas estadísticas

En los últimos años, las necesidades de información estadística para la toma de decisiones de tipo político, económico y social, tanto a nivel nacional como internacional, y en particular las estadísticas obligatorias en el Estado español impuestas por normativa de la Unión Europea¹⁴⁵, ha provocado un aumento considerable del número de encuestas a

145 Las Estadísticas de cumplimentación obligatoria se regulan en la Disposición Adicional Cuarta de la

elaborar por el Instituto Nacional de Estadística. Debido a ello, el sector empresarial, principal informante de las encuestas económicas del INE, sufre de una creciente carga estadística con el consiguiente coste económico que ello les supone. El INE está adoptando medidas tendentes a reducir en lo posible esta carga. El art. 38 de la L14/2013, para complementar estas medidas, estableció tres medidas:

- el acceso de los servicios estatales de estadística a la información ya disponible en la Administración General del Estado,
- el fomento de la presentación de cuestionarios por medios telemáticos,
- la obligación de las empresas con menos de 50 asalariados, durante su primer año, de cumplimentar solamente una encuesta en el caso de ser seleccionadas.

5.2. Flexibilización de instituciones laborales

5.2.1. Asunción personal de la actividad preventiva por el empresario

La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales estableció varias opciones para que las empresas puedan cumplir con sus obligaciones preventivas. Pueden disponer de un servicio propio de prevención, contratar la actividad preventiva con un servicio ajeno de prevención, designar empleados que dispongan de la formación requerida, modalidades mixtas, y en el caso de empresas con pocos trabajadores, esta actividad puede ser asumida personalmente por el empresario siempre que desarrolle habitualmente su actividad en el centro de trabajo, disponga de la formación preventiva requerida, no exceda la plantilla máxima permitida, disponga de un solo centro de trabajo, y la actividad de la empresa no esté excluida de esta posibilidad por revestir una especial peligrosidad.

El artículo 39 de la Ley 14/2013 introdujo dos modificaciones en la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales:

- a) Se amplió a 25 empleados la plantilla máxima permitida para que el empresario

L4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, modificada por la Disposición adicional segunda de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.

pueda optar a esta modalidad, siempre que la empresa disponga de un solo centro de trabajo. Inicialmente, la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, en su art. 30.5, fijaba la plantilla máxima en 6 trabajadores; posteriormente, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, modificó dicho artículo, ampliando la plantilla mínima a 10 empleados (art. 8.3), límite que se mantuvo hasta su ampliación a 25 empleados por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Se podría pensar que la obligación de someter su sistema de prevención a auditorías que tienen las empresas que no contratan la actividad preventiva con una entidad especializada (art. 30.6 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, desarrollado reglamentariamente en el art. 29.2 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención) es un serio obstáculo para la asunción personal de la actividad preventiva por el empresario, pero esto no es así, ya que la mayoría de los casos resultan exentas de este requisito.¹⁴⁶

- b) Las Administraciones competentes deben prestarles un asesoramiento técnico específico en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Se trata de una medida flexibilizadora de las obligaciones preventivas expresiva de la incidencia regresiva de la crisis en este ámbito. La ampliación de plantilla exigida es considerable, y no está exenta de críticas desde la perspectiva preventiva. Prevalece el componente económico sobre las garantías laborales, que se ven mermadas. Si todo va bien, se habrán suprimido los costes derivados de la contratación del servicio ajeno o de la designación de empleados, pero hay que tener en cuenta que a medida que crece la empresa y aumenta la plantilla, aumenta la complejidad de la actividad preventiva, así como la cantidad de asuntos que reclaman la atención del empresario, lo que redundará en

146 El art. 29.3 del RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención, establece esta exención para las empresas con menos de 50 trabajadores en las que su actividad no esté incluida en el anexo I -actividades peligrosas-: «...las empresas de hasta 50 trabajadores cuyas actividades no estén incluidas en el anexo I que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y en las que la eficacia del sistema preventivo resulte evidente sin necesidad de recurrir a una auditoría por el limitado número de trabajadores y la escasa complejidad de las actividades preventivas, se considerará que han cumplido la obligación de la auditoría cuando cumplimenten y remitan a la autoridad laboral una notificación sobre la concurrencia de las condiciones que no hacen necesario recurrir a la misma ...»

una disminución de la calidad del servicio preventivo: nos encontramos ante un retroceso importante en materia preventiva. No obstante, cabe esperar un escaso impacto, ya que cuando el empresario evalúa los costes de asumir la actividad preventiva frente a los beneficios derivados de concentrar su atención y actividad en las actividades principales, generalmente concluye que le resulta más eficiente adoptar esta segunda opción y delegar o subcontratar las actividades accesorias.

En cuanto a la prestación de asesoramiento técnico por parte de las Administraciones competentes, se trata de una medida que ya se venía aplicando con anterioridad, estando contemplada en el apartado 1 del artículo 8 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA), que dice: «*Las Administraciones Públicas competentes asumirán un papel activo en relación con la PRL de los trabajadores autónomos, por medio de actividades de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los trabajadores autónomos de la normativa de PRL*»¹⁴⁷.

5.2.2. El despido, la suspensión de contrato, o la reducción de jornada, por motivos económicos, técnicos, organizativos o de producción, y otras medidas flexibilizadoras de la relación laboral

Otra forma de favorecer la actividad empresarial que se ha venido realizando ha sido la adopción de medidas flexibilizadoras que permitan adaptar las prestaciones laborales de los trabajadores a las necesidades de la empresa. Son medidas conflictivas debido a que generalmente se trata de fórmulas en las resulta complicado que exista beneficio mutuo de las partes, ya que se pretende aligerar la carga la empresa para facilitar su competitividad y en algunos casos la supervivencia de la actividad empresarial, ya que sin actividad empresarial, no hay empleo. Pero el problema está en encontrar el equilibrio adecuado que permita la existencia de una relación laboral en la que ambas partes obtengan una contrapartida adecuada a su aportación. De cualquier forma, estas

¹⁴⁷ In extenso, sobre el papel de la Administración en la Prevención de Riesgos Laborales de los trabajadores autónomos, vid. OLARTE ENCABO, S. «*Prevención de Riesgos Laborales de los trabajadores autónomos*», Comares, Granada, 2009, pp:71-86.

medidas, ampliamente criticadas, constituyen también una forma de favorecer el trabajo autónomo, en su faceta de empleador.

El objetivo de estas medidas flexibilizadoras, responde a la estrategia europea de la flexiseguridad, aspecto clave en la aplicación de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo de la UE, ya que ayuda a las empresas y a los empleados a adaptarse a los desafíos y a las oportunidades de la globalización. La flexiseguridad consiste en una política proactiva de empleo y protección social basada en tres pilares fundamentales: mayor facilidad para contratar y despedir trabajadores, mayor protección social para los desempleados y el establecimiento de un régimen de derechos y deberes para éstos, fundamentalmente de actitud y formación.

Entre las medidas que se han venido adoptando en el ámbito de la flexibilización de la relación laboral, cabe destacar la instauración de la suspensión del contrato o la reducción de jornada por causas económicas, técnicas u organizativas (art. 3 de Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que modificó el art. 47 del artículo 47 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores -TRET-, aprobado por Real Decreto-legislativo 1/1995, de 24 de marzo, actualmente derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).

Otra medida destacable en este ámbito consistió en la ampliación a un año de la duración del periodo de prueba para los contratos de apoyo a emprendedores (art. 4.3 de la citada Ley 3/2012).

Por otro lado, existen regulaciones que también favorecen implícitamente al empresario autónomo, como la reducción del número de delegados de personal para las pequeñas empresas, la flexibilización en el ámbito de las horas extraordinarias, permitiendo que los contratados a jornada parcial puedan realizarlas en proporción a su jornada, la flexibilización de la contratación a jornada parcial, la movilidad geográfica, y la movilidad funcional, aspectos que mejoran las posibilidades de las empresas de adaptar su plantilla a las necesidades reales de cada momento. Esto descarga a las empresas, pero es una seria fuente de temporalidad, y consecuentemente de precariedad, para los trabajadores, razón por la que estas reformas son fuertemente criticadas. El principal

problema es la debilidad de los colectivos sobre los que opera la temporalidad, que también son más vulnerables en la medida en que se mantienen al margen del sistema institucional de relaciones laborales. Esto, unido a la estrategia sindical tradicionalmente enfocada en el empleo estable, hace difícil el planteamiento de estrategias que sean capaces de invertir el proceso. A pesar de las medidas que se vienen adoptando para fomentar la contratación indefinida, no se consiguen resultados satisfactorios: las reformas no son condición suficiente para atajar la temporalidad, aunque sí lo han sido para instalarla¹⁴⁸.

5.3. Facilitación del acceso a la contratación con las Administraciones Públicas

5.3.1. Uniones de empresarios

Con el objetivo de facilitar el acceso de los emprendedores a la contratación pública, se introdujeron una serie de medidas en el Texto Reducido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), concretamente en los artículos 42 a 47 de la Ley 14/2013.

El artículo 42 modificó el artículo 59.1 del RDL 3/2011, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP). Los empresarios interesados en acceder a la contratación pública, pueden constituir «Uniones de Empresarios», dar de alta estas uniones en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, y formalizar estas uniones en escritura pública después de la adjudicación del contrato a su favor.

148 ORTIZ GARCÍA, P. «Cambios en la legislación laboral y contratación temporal en España», Cuadernos de Relaciones Laborales Vol. 31, Núm. 1 (2013) PP. 141-165

5.3.2. Elevación de umbrales para la exigencia de clasificación

La clasificación de los empresarios como contratistas de obras o como contratistas de servicios de las Administraciones Públicas se exige en determinados casos, y surte efectos para la acreditación de su solvencia. La Ley 14/2013 modificó el art. 65.1 del TRLCSP al objeto de permitir que más empresas puedan acceder a contratar con las Administraciones Públicas, de tal modo que se exige la clasificación para acceder a contrataciones de obras cuyo coste previsto sea igual o superior a 500.000 euros (antes 350.000 euros), o 200.000 euros en el caso de los servicios (antes 120.000 euros).

Posteriormente, el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en su art. 65.1 b) y c), suprimió la exigencia de clasificación del empresario para los contratos de servicios y resto de los contratos, a excepción de los contratos de obras superiores a 500 000 euros.

La valoración positiva de esta medida, se debe a que suprime las dificultades que tienen muchas empresas, especialmente las de menor tamaño y las de nueva creación para cumplir los requisitos exigidos para obtener la clasificación que les permita acceder a contratar con las Administraciones públicas.

5.3.3. Garantías para la contratación pública

Retención en el precio para constituir la garantía. Cuando la administración contratante es quien abona las tarifas, puede constituirse la garantía en los contratos de obras y servicios, y en los de gestión de servicios públicos mediante retención en el precio, cuando así se prevea en los pliegos, pudiéndose acreditar la constitución de la garantía mediante medios electrónicos, salvo que en los pliegos se prevea lo contrario (art. 96.2 y 96.3 RDL 3/2011).

Declaración responsable del cumplimiento de las condiciones. Para licitar basta con

presentar la declaración responsable. La posesión y validez de la documentación solamente la tiene que efectuar el licitador que obtenga la propuesta de adjudicación, previamente a la adjudicación del contrato (art. 146.4 y 146.5 RDL 3/2011). Se pueden acoger a esta medida los contratos de obras inferiores a 1 000 000 de euros (90 000 € para suministros y servicios), y contratos de valor superior en los que el Órgano de Contratación establezca esta posibilidad en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Estas medidas se regulan en el art. 44 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

5.3.4. Prohibición de otorgar ventajas por el hecho de haber contratado previamente con cualquier administración

El art. 45 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, prohíbe a los entes, organismos y entidades integrantes del sector público otorgar cualquier ventaja directa o indirecta a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier administración, siendo causa de nulidad de pleno derecho todas las disposiciones de cualquier tipo u órgano del sector público que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración, para lo cual se modifica el art. 32.d) del RDL 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

El valor de esta medida estriba en que estimula la libre competencia y facilita el acceso de nuevas empresas a la contratación con el sector público.

5.3.5. Reducción del plazo para la devolución o cancelación de las garantías

El artículo 46 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los

emprendedores y su internacionalización, modificó el artículo 102.5 del RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), para establecer que la devolución o cancelación de las garantías, una vez depuradas las responsabilidades a que están afectas según el artículo 100 del TRLCSP, se realice, sin más demora, una vez transcurrido un año desde la fecha de terminación del contrato sin que haya tenido lugar la recepción formal y la liquidación, por causas no imputables al contratista.

Este plazo se reduce a 6 meses en los casos de contrato de obras inferior a 1 000 000 de euros o 100 000 euros en otros contratos, o cuando se trate de pequeña o mediana empresa.

5.3.6. Reducción del plazo de demora en el pago para que el contratista pueda optar a la resolución contractual

El art. 47 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, estableció que si la demora de la administración en el pago del precio fuese superior a cuatro meses, el contratista tiene derecho a la suspensión del contrato, y si supera los seis meses, tiene derecho, además, a resolver el contrato y al resarcimiento de los perjuicios que como consecuencia de ello se le originen (art. 216.2 TRLCSP). Las Comunidades Autónomas pueden reducir los plazos de 30 días, cuatro meses y seis meses establecidos en el artículo 216 TRLCSP para el pago, suspensión y resolución de los contratos (art. 216.8 TRLCSP).

Además, las Administraciones Públicas y demás entes públicos contratantes pueden comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas adjudicatarios públicos han de hacer a todos los subcontratistas o suministradores que participen en los mismos (art. 228 bis TRLCSP).

5.4. Facilitación del acceso a la financiación

5.4.1. Rescate de planes de pensiones

Esta medida, dirigida a trabajadores autónomos que han cesado en su actividad, consiste en la posibilidad de hacer efectivos los derechos consolidados en los planes de pensiones en el supuesto de desempleo de larga duración.

Para acogerse a esta medida, se deben reunir los siguientes requisitos:

- Haber estado inscrito en el RETA.
- Haber cesado previamente en la actividad.
- Estar inscrito como demandante de empleo.
- No tener derecho a las prestaciones por desempleo en su nivel contributivo o haberlas agotado.

Su regulación legal se encuentra el Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, que reforma el artículo 9 del RD 304/2004 (Reglamento de los planes y fondos de pensiones), y en su punto 3 permite que los autónomos puedan rescatar los planes de pensiones cuando estén inactivos en condiciones similares a los asalariados¹⁴⁹.

149 El artículo 9 del Real Decreto 304/2004 Reglamento de los planes y fondos de pensiones dice textualmente: *“Supuestos excepcionales de liquidez. 1. Excepcionalmente, los derechos consolidados en los planes de pensiones podrán hacerse efectivos en su totalidad o en parte en los supuestos de enfermedad grave o desempleo de larga duración de acuerdo con lo previsto en este artículo, siempre que lo contemplen expresamente las especificaciones del plan de pensiones y con las condiciones y limitaciones que éstas establezcan. 2. Las especificaciones de planes de pensiones podrán prever la facultad del partícipe de hacer efectivos sus derechos consolidados en el caso de que se vea afectado por una enfermedad grave bien su cónyuge, bien alguno de los ascendientes o descendientes de aquéllos en primer grado o persona que, en régimen de tutela o acogimiento, conviva con el partícipe o de él dependa”. El Real Decreto 1299/2009, que reforma el citado Reglamento establece: «3. Los derechos consolidados en los planes de pensiones podrán hacerse efectivos en el supuesto de desempleo de larga duración. A los efectos previstos en este artículo se considera que el partícipe se halla en situación de desempleo de larga duración siempre que reúna las siguientes condiciones: a) Hallarse en situación legal de desempleo. Se consideran situaciones legales de desempleo los supuestos de extinción de la relación laboral o administrativa y suspensión del contrato de trabajo contemplados como tales situaciones legales de desempleo en el artículo 208.1.1 y 2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y normas complementarias y de desarrollo. b) No tener derecho a las prestaciones por desempleo en su nivel contributivo, o haber agotado dichas prestaciones. c) Estar inscrito en el momento de la solicitud como demandante de empleo en el servicio público de empleo correspondiente. d) En el caso de los trabajadores por cuenta propia que hubieran estado previamente integrados en un régimen de la Seguridad Social como tales y hayan cesado en su actividad, también podrán hacerse efectivos los derechos consolidados si concurren los requisitos establecidos en los párrafos b) y c) anteriores.»*

5.4.2. Aumento del capital social mínimo de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)

Las Sociedades de Garantía Recíproca son entidades financieras sin ánimo de lucro, sujetas a la supervisión e inspección del Banco de España, que posibilitan el acceso al crédito en mejores condiciones de plazo y de tipo de interés a las pymes y autónomos, consiguiendo la financiación para sus proyectos¹⁵⁰.

Las SGR están constituidas por socios partícipes, que son pequeñas y medianas empresas, que son las beneficiarias de su aval, así como, por socios protectores, que son instituciones que aportan recursos a la SGR, mejorando su solvencia, sin derecho a solicitar garantías. Los socios protectores suelen ser Administraciones Públicas, Cámaras de Comercio, Asociaciones y Entidades de Crédito.

Las empresas y autónomos que necesitan financiación para un proyecto empresarial que sea viable, pueden beneficiarse de las ventajas del aval de una SGR, presentándose, en general dos casos:

- Empresas o autónomos que no tienen garantías suficientes para obtener un crédito de las entidades financieras.
- Empresas o autónomos que teniendo garantías suficientes para ser atendidos por las entidades crediticias, saben que con un aval de la SGR van a obtener un crédito en mejores condiciones de plazo, amortización y tipo de interés.

Al objeto de favorecer la accesibilidad al crédito de las empresas y aumentar su disponibilidad, con esta medida, se modificó el artículo 8 de la Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca, aumentando el capital social mínimo exigido a las SGR, cuyo importe pasó a ser 10 millones de euros (anteriormente ese importe ascendía a 1.803.036,31 euros).

La regulación normativa de esta medida se encuentra en:

- Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su

¹⁵⁰Información extraída de la web <http://www.cesgar.es/sgr-3/> Consultado el 25/11/2016.

internacionalización, artículo 35.

- Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre régimen jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca.
- Real Decreto 2345/1996, de 8 de noviembre, relativo a las normas de autorización administrativa y requisitos de solvencia de las Sociedades de Garantía Recíproca.

5.5. Promoción de la cultura y el espíritu emprendedor

5.5.1. Medidas aplicables en el ámbito educativo

La Ley 14/2013 partía del supuesto de que para incentivar el autoempleo de los jóvenes, hay que incentivar previamente un espíritu emprendedor a todos los niveles de nuestra sociedad, para lo que es clave la reforma del sistema educativo, que se abordó incidiendo en los currículos, las administraciones educativas y el personal docente.

En lo que respecta a los currículos, poco después de de publicarse la Ley 14/2013, vio la luz la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que ya incorporaba las modificaciones curriculares adaptadas a las líneas marcadas por la L14/2013. En el apartado 8 de su artículo único, que modificaba la LO 2/2006, de 3 de mayo, de educación, modificó el art. 17,8.b), para añadir el *espíritu emprendedor* entre los objetivos de actitudes que debe desarrollar la educación primaria; el apartado 9, modificó el art. 18.6, introduciendo el emprendimiento como una de las materias a trabajar en todas las áreas de la educación primaria. En lo concerniente a la Educación Secundaria Obligatoria, se introdujo la posibilidad de impartir la asignatura «Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial» (art. 24.4.c y art. 25.5 LO 2/2006).

Por su parte, las *Administraciones educativas*, deben fomentar medidas para afianzar el espíritu emprendedor y la iniciativa empresarial en el alumnado; en la enseñanza universitaria se promueven las iniciativas de emprendimiento universitario, facilitando información y ayuda a los estudiantes, así como promoviendo encuentros con emprendedores.

El personal docente es esencial que reúna las competencias y habilidades necesarias

para cumplir de forma eficaz el objetivo. Debe adquirir competencias y habilidades relativas al emprendimiento, la iniciativa empresarial, la igualdad de oportunidades en el entorno empresarial, y la creación y desarrollo de empresas, a través de la formación inicial o de la formación permanente del profesorado. Los programas de formación permanente deben incluir contenidos referidos al emprendimiento, la iniciativa empresarial y la creación y desarrollo de empresas (art. 4 a 6 de la L 14/2013).

Estas medidas suponen una labor sostenida cuyos resultados solo podrán ser visibles a largo plazo, y dependerá del énfasis que se confiera a su implantación, de su continuidad, amenazada por los continuos cambios legislativos, y de la adaptación del profesorado, que como trabajadores por cuenta ajena, funcionarios o no, salvo posibles excepciones, carecen de experiencia emprendedora.

5.5.2. La miniempresa o empresa de estudiantes

La miniempresa es una herramienta pedagógica altamente eficaz para difundir el espíritu emprendedor en la escuela, como se ha podido comprobar en varios países de nuestro entorno¹⁵¹. Algunas Comunidades Autónomas ya han incorporado esta herramienta. A título de ejemplo, podemos citar el Plan Andaluz de Fomento de Cultura Emprendedora (Decreto 219/2011 de 28 de junio), que establece la creación de un itinerario de proyectos educativos para fomentar la educación emprendedora a través de la generación de miniempresas y otras propuestas didácticas de generación de valor.¹⁵²

El objetivo de las empresas de estudiantes es desarrollar a escala reducida una actividad económica real, o reproducir de forma realista el funcionamiento de empresas reales. A pesar de funcionar en un entorno protegido y con fines pedagógicos, con frecuencia las empresas de estudiantes producen y venden productos o servicios reales. Como resultado de su participación en estos programas, los estudiantes aprenden a

151 Vid. Comisión Europea, D.G. Empresa e Industria, «*Miniempresas en educación secundaria; Proyecto de procedimiento Best: informe final del grupo de expertos*», Septiembre de 2005.

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/education-training-entrepreneurship/mini-companies/index_en.htm última consulta: 10/10/2014

152 Vid. <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/webportal/web/cultura-emprendedora/miniempresas> Consulta: 10/10/2014

trabajar en equipo, a mejorar su capacidad de comunicación, a adquirir entusiasmo y seguridad, desarrollan una mayor voluntad de asumir responsabilidades y muestran su iniciativa.

Con la disposición adicional 9 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización que incorporó a nuestro ordenamiento las recomendaciones del informe final del grupo de expertos¹⁵³, se reconoció esta figura como herramienta pedagógica. Puede realizar transacciones económicas y monetarias, emitir facturas y abrir cuentas bancarias. Sus requisitos, régimen jurídico y obligaciones tributarias y contables quedan pendientes de desarrollo reglamentario. Su vigencia es de un curso escolar prorrogable a un máximo de dos, requiere la suscripción de un seguro de responsabilidad civil u otra garantía que la cubra, y debe inscribirse en un registro que se habilita para ello.

Se trata de una medida positiva, ya que materializa el apoyo estatal, eliminando barreras normativas, a esta modalidad educativa que está demostrando ser altamente eficaz, pues permite aprender de la forma más eficaz, a través de la experiencia y la práctica directa, y que además puede constituir un instrumento útil en las políticas de desarrollo regional. No obstante, su desarrollo reglamentario continúa pendiente.

5.6. Medidas concursales: acuerdos de refinanciación, acuerdo extrajudicial de pagos, y exoneración de deudas

5.6.1. Acuerdos de refinanciación y acuerdo extrajudicial de pagos

El artículo 21.7 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización introdujo importantes modificaciones en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (LC), algunas de las cuales son aplicables a personas naturales no emprendedores. Entre esas modificaciones destacan los «acuerdos de refinanciación», los «acuerdos extrajudiciales de pagos», y la «segunda oportunidad o exoneración de deudas». Resumidamente, el acuerdo de refinanciación, consiste en un procedimiento previo a la declaración del concurso en el que se trata de llegar a un

153 Vid. Comisión Europea, nota supra, p. 61.

acuerdo para el pago de las deudas. El acuerdo logrado, en determinados casos, se puede homologar judicialmente. Si no se logra el acuerdo o se incumple, se pasa al concurso (denominado «concurso consecutivo»), y liquidación. Este Concurso, a diferencia del directo, da acceso a la exoneración de deudas tras la liquidación, cuando se cumplen determinados requisitos.

El art. 21.7 de la mencionada Ley 14/2013 introdujo el Título X en la Ley Concursal, que regula el «*acuerdo extrajudicial de pagos*». Con esta medida se trató de implantar un medio ágil y cómodo para solventar las situaciones de insolvencia de personas físicas y también de personas jurídicas que reúnan determinadas condiciones. El procedimiento se desplazó de los juzgados de lo mercantil a los registros mercantiles y notaría. Con esto se reducen costes, tiempo de espera de resolución, y se descarga a los órganos jurisdiccionales de concursos de poca trascendencia.

Para acceder al acuerdo extrajudicial de pagos se requiere lo siguiente:

- a) Si se trata de *empresario natural*, incluidos los profesionales y trabajadores autónomos, debe tratarse de una situación de insolvencia real o prevista, y de un pasivo no superior a 5 millones de euros.
- b) en el caso de *personas jurídicas*, sean o no sociedades de capital, se requiere encontrarse en estado de insolvencia, y en el caso de ser declaradas en concurso, dicho concurso no debe revestir especial complejidad, disponer de los activos líquidos suficientes para satisfacer los gastos propios del acuerdo, y su patrimonio y sus ingresos previsibles deben permitir lograr con posibilidades de éxito un acuerdo de pago.

Entre otros, no pueden formular solicitud para el acuerdo extrajudicial quienes hayan sido condenados por delito contra el orden socioeconómico, de falsedad documental, contra la Hacienda Pública, la Seguridad Social o contra los derechos de los trabajadores.

Tampoco pueden formular solicitud para el acuerdo extrajudicial:

- Condenados por delito contra el patrimonio.
- Los incumplidores de la inscripción obligatoria en el Registro Mercantil.
- Los incumplidores de obligaciones contables y de depósito de cuentas anuales

dentro de los tres años anteriores.

- Quienes hayan alcanzado un acuerdo extrajudicial con los acreedores, obtenido la homologación judicial de un acuerdo de refinanciación o hayan sido declarados en concurso de acreedores dentro de los tres años anteriores.
- Los créditos de derecho público no pueden verse afectados por el acuerdo extrajudicial.
- Los créditos con garantía real, únicamente pueden incorporarse al acuerdo extrajudicial y verse afectados por el mismo si así lo deciden los acreedores que ostentan su titularidad.

El art. 31 L 14/2013 introdujo en la LC el art. 71 bis para regular el procedimiento de designación del Mediador, experto independiente encargado de verificar estos acuerdos. Pero este artículo ya ha sido modificado, como veremos a continuación. También modificó la DA 4ª LC, para reducir el pasivo titularidad de entidades financieras requerido para suscribir el acuerdo de refinanciación homologable judicialmente, que pasó del 75% al 55%, actualmente reducido al 51% por el RDL 4/2014, de 7 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial.

No obstante, el citado RDL 4/2014, introdujo algunas modificaciones en la Ley Concursal (L22/2003). En lo que afecta a esta apartado, se introdujo un nuevo art. 71.bis de la LC, en el que se suprimió la obligación de nombramiento del Mediador Concursal, que pasó a ser sustituido por una certificación del auditor de cuentas sobre la concurrencia de las mayorías exigidas (art. 71.bis LC). La figura del Mediador Concursal pasó a ser un recurso opcional que pueden solicitar tanto el deudor como los acreedores (apartado 4 del art. 71.bis). Su nombramiento sigue correspondiendo al Registrador Mercantil del domicilio del deudor.

5.6.2. Exoneración de deudas o segunda oportunidad

La exoneración de deudas o segunda oportunidad se introdujo para facilitar que el fracaso empresarial sirva para aprender y progresar en lugar de causar la inhibición del

comienzo de un nuevo proyecto, y supone una excepción del principio de responsabilidad patrimonial universal contenido en el art. 1911 del CC. Como veremos más adelante, con la segunda oportunidad, el deudor persona natural, sea o no empresario, si ha cumplido los requisitos que se establecen para cada caso, puede quedar exonerado de ciertas deudas tras la liquidación concursal, siempre que previamente se haya producido un intento de acuerdo extrajudicial de pagos.

Se contemplan dos supuestos de exoneración de deudas tras la liquidación concursal, siempre que previamente al concurso se haya producido un intento de acuerdo extrajudicial de pagos.

a) Deudor persona natural. El art. 21.5 de la L 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, modificó el art. 178.2 LC, dando cabida a la exoneración de deudas tras la liquidación. De acuerdo con esto, se exoneran las deudas tras la liquidación, si se han satisfecho todos los créditos concursales contra la masa, todos los créditos concursales privilegiados, y al menos el 25% del importe de los créditos concursales ordinarios. Si se hubiera intentado sin éxito un acuerdo extrajudicial de pagos, basta con que hayan sido satisfechos los créditos contra la masa y los créditos concursales privilegiados. Para ello, es necesario que el Concurso no haya sido declarado culpable, y que el deudor no haya sido condenado por delito de insolvencia punible (art. 260 CP) o cualquier otro delito relacionado con el concurso.

b) Deudor persona natural empresario: exoneración tras liquidación en concurso consecutivo.

El art. 21.7 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, introdujo en la Ley Concursal el título X para regular el procedimiento para el «Acuerdo Extrajudicial de Pagos». Según este procedimiento, cuando se ha producido un intento de acuerdo extrajudicial de pagos y se ha frustrado o incumplido, se solicita la declaración de concurso, que en este caso tiene la consideración de “concurso consecutivo” y tras la liquidación, se exoneran las deudas no satisfechas, exceptuando las de Derecho público, que el concurso haya sido calificado como fortuito, y que en la liquidación se hayan satisfecho íntegramente todos los créditos contra la masa y los privilegiados.

Esta medida incorporó en la Ley Concursal un derecho a segunda oportunidad, como ocurre con la práctica totalidad de los ordenamientos jurídicos de la UE, que matice el rigor de los arts. 1911 del Código Civil, 6 del Código de Comercio y 105 de la ley Hipotecaria, de modo que la responsabilidad patrimonial universal alcanza por siempre y sin matiz alguno, a los deudores insolventes que no sean personas jurídicas. Tiene la importancia de atenuar el agravio comparativo del empresario no societario respecto de las personas jurídicas. Los integrantes, sean socios o administradores de las personas jurídicas insolventes, pueden volver a operar al mercado, acudiendo a la constitución de nuevas sociedades que, sin perjuicio de eventuales derivaciones de responsabilidad, no vendrán gravadas con la obligación de atender las deudas que arrastra una sociedad concursada en liquidación. El agravio que han padecido las personas físicas estaba justificado: tenían vedada esa posibilidad, puesto que no se extinguen jurídicamente, como ocurre con las jurídicas ex arts. 145.3 y 178.3 LC, al acordarse la apertura de la fase de liquidación y posterior conclusión del concurso. No ha habido para las personas físicas, con la regulación vigente hasta ahora, segunda oportunidad o descarga¹⁵⁴.

El agravio con respecto a los empresarios societarios o personas jurídicas se atenuó, pero no desapareció totalmente, ya que para aplicar esta medida es imprescindible que se hayan satisfecho en la liquidación todos los créditos contra la masa y los créditos concursales privilegiados. De este modo, cabe esperar que no se produzca pérdida de confianza que pueda afectar a la seguridad del tráfico económico.

Posteriormente, la Ley 25/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, convalidó al RDL 1/2015, de 27 de febrero, de medidas urgentes para la reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social. En lo que a la reducción de la carga financiera se refiere, incluyó a los trabajadores en el art. 231, supuestos que pueden solicitar el Acuerdo Extrajudicial de Pagos proponiéndose flexibilizarlo.

Las propuestas pueden incluir medidas de espera por plazo inferior a diez años, quitas de parte del crédito o cesión de bienes o derechos a los acreedores, en pago o para el pago de la totalidad o parte de los créditos, así como la conversión de deuda en acciones o participaciones de la sociedad deudora en el caso de personas jurídicas.

154 Vid. RODRIGUEZ ACHÚTEGUI, E. «Limitación de responsabilidad, remisión de deudas y acuerdo extrajudicial de pagos en el Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores», en Revista Aranzadi Doctrinal núm. 5/2013 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2013.

No es una novedad ni una medida social del gobierno: es resultado de la Recomendación de la Unión Europea de 12/03/2014, “Un nuevo enfoque frente a la insolvencia y el fracaso empresarial”, que centrándose en las empresas, daba cabida también a las familias sobreendeudadas.

En realidad, no es un procedimiento de segunda oportunidad para los trabajadores. Si el concursado es persona natural, el Juez designa un administrador, que debe liquidar los bienes existentes y pagar los créditos. Concluida la liquidación, el deudor puede solicitar la exoneración del pasivo insatisfecho ante el juez del concurso, la cual puede ser revocada si durante los 5 años siguientes viene a mejor fortuna.

La regulación normativa de esta medida se encuentra en los art. 21.5 y 21.7 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, artículos 21.5 y 21.7, y en la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.

5.7. Facilitación de la inmigración de interés económico

El art. 61 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, añadió un nuevo enfoque en la política de inmigración: a la concepción de inmigración laboral, cada vez más limitada por la situación del mercado de trabajo en España, que es necesario encauzar estrictamente, se añadió la inmigración de interés económico, que es necesario fomentar como elemento de competitividad y desarrollo de la economía española. Se pretendía atraer inversiones y talentos hacia España, basándose en la afirmación de que el número de profesionales y directivos que tiene España con las capacidades necesarias para gestionar la internacionalización empresarial es, en algunos supuestos, insuficiente, por lo que resulta necesario que profesionales extranjeros en ámbitos muy específicos vengan a formarse en España o a formar a españoles. En este caso, lo que prima en la concesión administrativa de estos visados y autorizaciones no es el interés personal del extranjero por residir en el país, sino

el interés estratégico económico del país receptor¹⁵⁵.

Se facilita la entrada y permanencia por razones de interés económico a personal extracomunitario perteneciente a cualquiera de los siguientes colectivos: inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores, y trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupo de empresas.

Estas figuras, exceptuando a los inversores, ya se contemplaban en la legislación sobre extranjería¹⁵⁶, cuyo texto se mantuvo. Se establecieron mejoras opcionales que facilitan el acceso a la estancia y residencia para quienes cumplan determinados requisitos.

Además de los requisitos generales exigidos para obtener cualquier tipo de autorización, estancia, permiso de residencia o visado, se deben cumplir los especificados para cada colectivo, y por otro lado, los extranjeros que obtienen visados y autorizaciones para estos supuestos, deben mantener durante su vigencia todos los requisitos que les dieron acceso (Disposición Adicional 7ª de la L 14/2013).

A continuación se analiza cada uno de los supuestos.

5.7.1. Inversores extranjeros

Los extranjeros extracomunitarios que se propongan entrar en el territorio español con el fin de realizar una inversión significativa de capital, pueden solicitar el visado de estancia o residencia para periodo inferior a un año, y autorización de residencia cuando se trata de periodo superior al año. La autorización de residencia se puede renovar por otros dos años, con lo que es posible completar los 5 años requeridos para obtener la autorización de residencia de larga duración.

Se considera *inversión significativa* la que incluye alguno de los siguientes

155 CORTIZO RODRIGUEZ, V., "El visado y la autorización de residencia para extranjeros en España. Reformas legales de la nueva Ley de Emprendedores" en ESPECIAL Emprendedores, las leyes que les apoyan. Redacción Wolters Kluwer. 24/10/2013

156 Legislación sobre extranjería: LOEX -Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

supuestos: a) Una inversión igual o superior a 2 millones de euros en deuda pública o 1 millón en caso de acciones o participaciones sociales de empresas españolas o depósitos bancarios;

b) La adquisición de bienes inmuebles de valor igual o superior a 500 000 euros;

c) Un proyecto empresarial de interés general considerado y acreditado como tal, para lo cual se valora el cumplimiento de al menos alguno de los tres siguientes *requisitos*:

1. creación de puestos de trabajo,
2. inversión con impacto socioeconómico de relevancia en el ámbito geográfico en el que se vaya a desarrollar la actividad y
3. aportación relevante a la innovación científica y/o tecnológica.

El inversor puede ser persona física o socio mayoritario de persona jurídica domiciliada en territorio no considerado paraíso fiscal, que posea directa o indirectamente la mayoría de sus derechos de voto y tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de su órgano de administración.

El visado de estancia autoriza la permanencia en territorio español durante un máximo de tres meses; cabe la posibilidad de solicitar este visado antes de realizar la inversión, y a continuación solicitar el *visado de residencia para inversores*, que autoriza la permanencia en territorio español durante al menos un año. Para obtener este último, hay que acreditar que se ha realizado la inversión (o informe favorable en el supuesto de proyecto empresarial); *la autorización de residencia para inversores se puede solicitar para permanecer en España durante un periodo superior a un año, y tiene validez en todo el territorio nacional. La duración de la autorización inicial de residencia para inversores es de dos años, prorrogables por otros dos. Los requisitos son:* ser titular de un visado de residencia para inversores en vigor o hallarse dentro del plazo de los noventa días naturales posteriores a la caducidad de éste, haber viajado a España al menos una vez durante el periodo autorizado para residir, acreditar que se mantienen las condiciones de inversión significativa, y cumplimiento de las obligaciones en materia tributaria y de Seguridad Social.

Tanto los inversores extranjeros como los trabajadores extranjeros de empresas con base en España que operan en el extranjero, a la hora de la renovación para la obtención de autorización de residencia, larga duración o nacionalidad, pueden tener

periodos de ausencia superiores a 6 meses por año (Disposición adicional 7ª L 14/2013).

Esta medida se regula en los art. 63 a 67 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

5.7.2. Emprendedores

Para este colectivo, se estableció un concepto específico y diferente al contemplado en la legislación de extranjería. Frente al trabajador extracomunitario interesado en realizar una actividad por cuenta propia en España, en la L14/2013 se determinaron las características que debe reunir el emprendedor para acogerse a esta medida: la actividad emprendedora debe tener un «carácter innovador con especial interés económico para España».

Para acreditar el carácter innovador e interés económico, se requiere un informe favorable del órgano competente de la Administración General del Estado, que para su valoración debe tener en cuenta los siguientes aspectos: creación de puestos de trabajo en España, el perfil profesional del solicitante, el plan de negocio completo, y el valor añadido para la economía española, la innovación u oportunidades de inversión.

Se puede solicitar visado para entrar y permanecer en España durante un año con el fin de realizar los trámites previos para desarrollar la actividad emprendedora, y si se justifica que se ha producido el inicio efectivo de la actividad, se puede acceder desde esta situación a la de residencia para emprendedores sin necesidad de solicitar visado y sin requerimiento de periodo previo mínimo de permanencia. La autorización tiene validez en todo el territorio nacional, y además de los requisitos generales, deben cumplir los establecidos en la normativa sectorial correspondiente.

Esta medida se regula en los art. 68 a 70 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

5.7.3. Profesionales altamente cualificados

A diferencia del apartado 3 del art. 38 ter de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en el caso de los profesionales altamente cualificados, contemplado en el art. 71 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, no se hace referencia a la posibilidad de tener en cuenta la situación nacional de empleo así como la necesidad de proteger la suficiencia de recursos humanos en el país de origen del extranjero.

La autorización de residencia para el desarrollo de una relación laboral o profesional se puede solicitar cuando se requiere incorporar profesionales extranjeros altamente cualificados (personal directivo, graduados y posgraduados de universidades y escuelas de negocios de reconocido prestigio) en territorio español, para el desarrollo de una relación laboral o profesional. Esta autorización la pueden solicitar grandes empresas, proyectos empresariales de interés general, y pequeñas empresas establecidas en España que pertenezcan a un sector estratégico.

5.7.4. Profesorado y personal investigador

Pueden solicitar visado o autorización de residencia para profesorado y personal investigador contemplado en el art. 72 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, los extranjeros que pretendan entrar en España o que posean una autorización de estancia y residencia. Tiene validez en todo el territorio nacional, y puede solicitarlo el personal investigador de las universidades españolas, el personal científico y técnico que lleve a cabo trabajos de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, en entidades empresariales o centros de I+D+i establecidos en España, los investigadores acogidos en el marco de un convenio por organismos de investigación públicos o privados, y los profesores contratados por universidades, órganos o centros de educación superior e investigación, o escuelas de negocios establecidos en España.

5.7.5. Traslado intraempresarial

El visado y la autorización de residencia por traslado intraempresarial contemplado en los art. 73 y 74 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, tiene validez en todo el territorio nacional, y es necesario para desplazarse a España dentro del marco de una relación laboral, profesional o por motivos de formación profesional con una empresa o grupo de empresas establecidas en España u otro país.

Para estos casos, se requiere específicamente que exista una actividad empresarial real, que el trabajador acredite titulación superior o experiencia profesional mínima de 3 años, que exista una relación laboral o profesional previa y continuada de tres meses como mínimo, y documentación de la empresa que acredite el traslado.

Las empresas que cumplen los requisitos para contratar profesionales extranjeros altamente cualificados pueden solicitar la tramitación colectiva de autorizaciones.

5.7.6. Facilitación de la inmigración económica a través de Convenios internacionales: el Acuerdo entre el Reino de España y la República Popular de China para la promoción y protección recíproca de inversiones

Este Acuerdo, hecho en Madrid el 14 de noviembre de 2005, se publicó en BOE núm. 164 de 08 de Julio de 2008, y está en vigor desde el 01 de Julio de 2008.

Se realizó con el propósito de crear condiciones favorables para las inversiones de inversores de cada una de las partes en el territorio de la otra, reconociendo que el fomento, la promoción y protección recíprocas de dichas inversiones estimulan la iniciativa empresarial de los inversores e incrementan la prosperidad en ambos Estados, y deseando intensificar la cooperación de ambos Estados sobre la base de la igualdad y los beneficios mutuos.

Se acuerda que ambas partes deben promover y crear condiciones favorables para que los inversores de la otra Parte Contratante realicen inversiones en su territorio,

admitiendo dichas inversiones de conformidad con sus leyes y reglamentos, que dichas inversiones deben disfrutar de protección y seguridad constantes en el territorio de la otra Parte Contratante, que ninguna de las partes tomará medidas injustificadas o discriminatorias con tra la gestión, mantenimiento, uso, disfrute y enajenación de las inversiones de inversores de la otra parte, y que ambas partes estudiarán con interés las solicitudes de concesión de visados y permisos de trabajo de los nacionales de la otra parte que participen en actividades relacionadas con las inversiones realizadas en el territorio de esa Parte Contratante.

Este Acuerdo constituye un ejemplo de la promoción de la actividad económica a través de la inmigración económica, aunque en este caso no existe relación con las medidas adoptadas como consecuencia de la crisis económica, ya que a pesar de su entrada en vigor en plena crisis, en julio de 2008, se firmó en noviembre de 2005, antes de su estallido.

5.7.7. La coordinación de los sistemas estatales de la seguridad social y la movilidad intracomunitaria de los trabajadores autónomos

Entre los países miembros de la Unión Europea existen importantes diferencias en lo relativo a los sistemas de Seguridad Social. Estas diferencias, debidas a que los Estados Miembros se encuadran en modelos protectores cuyos principios son opuestos (*v.gr.*, modelos beveridgeanos y bismarckianos)¹⁵⁷, modelos que aunque han ido confluyendo en modelos mixtos, es claro que poseen en el plano técnico reglas tan dispares, que una armonización encuentra grandes obstáculos¹⁵⁸. Y de hecho, cuando los Reglamentos comunitarios ampliaron su campo de aplicación a todos los ciudadanos de la Unión, y a incluir prestaciones no estrictamente profesionales, es cuando ha entrado en crisis la libre

157 Un análisis de la pervivencia de rasgos de estos dos modelos en Europa, en OJEDA AVILÉS, A., *El sistema común europeo de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 11 y ss.

158 LAROQUE, M., «Coordination et convergence des systèmes de Sécurité Sociale des Etats membres de la C.E.E.», *Droit Social*, núm. 9/10, 1993, págs. 792 y ss.

circulación en el ámbito de la protección social. Esto hace casi imposible la armonización en el ámbito de la Seguridad Social, por lo que lo más que se ha logrado ha sido la coordinación entre países, con el objetivo de que los trabajadores puedan transferir de un Estado a otro los derechos que han adquirido¹⁵⁹.

El objetivo último de la Coordinación es dar seguridad al emigrante, para lo cual, las personas protegidas sólo están sometidas a la legislación de un Estado Miembro (art. 11.1 Reglamento 883/2004), que como regla general, es aquél en el que el trabajador ejerce su actividad.

Las diferencias entre los sistemas se traducen en la adopción de medidas de protección, que en ocasiones no están presentes en otros países, lo que confiere mayor atractivo a los Estados que las adoptan, convirtiéndolos en receptores de migraciones intracomunitarias en base a la libertad de movimiento y el principio de igualdad de trato. Estas migraciones, especialmente las relacionadas con el turismo social, motivado por la búsqueda de mejores condiciones prestacionales, tienen consecuencias sobre el equilibrio financiero de los sistemas previsionales de los países receptores, lo que está causando serios problemas y conflictos en el seno de la UE.

Un fenómeno similar puede ocurrir en el ámbito del trabajo autónomo, ya que los diferentes países presentan diferencias entre ellos en lo referente a la protección social de los trabajadores autónomos. De este modo, la introducción de nuevas medidas en el ámbito de la protección social para los autónomos, a la vez que favorece las iniciativas nacionales hacia el autoempleo individual, aumenta el atractivo de ese país de cara a la movilidad transfronteriza de los trabajadores autónomos intracomunitarios.

6. MEDIDAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO PARA PROMOCIONAR LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL QUE AFECTAN AL TRABAJO AUTÓNOMO

159 MALDONADO MOLINA, J.A., «Libertad de circulación y protección social», ponencia en Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo, Relaciones Laborales y Seguridad Social. Huelva, noviembre de 2016.

6.1. Los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE)

Para facilitar la creación de nuevas empresas, el inicio de la actividad emprendedora y su desarrollo, en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (art. 13 a 19), se crearon los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE), sucesores de los Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación (PAIT).

De acuerdo con la DA 2ª de la Ley 14/2013, los Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación (PAIT) pasaron a llamarse Puntos de Atención al Emprendedor (PAE), y son oficinas pertenecientes a organismos públicos o privados. Prestan servicios de información, tramitación de documentación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial. Utilizan el sistema de tramitación telemática del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE), que se ubica en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y a través de ellos se debe iniciar la tramitación del DUE (Documento Único Electrónico).

Se garantiza la existencia de al menos un PAE, que adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, posibilita que puedan realizarse a su través todos los servicios. Los demás PAE, que pueden ser presenciales o electrónicos, pueden prestar todos o algunos de estos servicios: información y formularios necesarios para el acceso a la actividad y su ejercicio; posibilidad de presentar toda la documentación y solicitudes necesarias; posibilidad de conocer el estado de tramitación de los procedimientos que tengan la condición de interesado, y en su caso, recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente; toda la información sobre las ayudas, subvenciones y otros tipos de apoyo financiero disponibles para la actividad económica de que se trate.

Se pueden realizar los siguientes trámites:

- Inscripción de los emprendedores de responsabilidad limitada.
- Constitución de sociedades de responsabilidad limitada mediante escritura pública y estatutos tipo.
- Constitución de sociedades de responsabilidad limitada sin estatutos tipo.

- Realización de trámites asociados al inicio y ejercicio de la actividad de empresarios individuales y sociedades (excluidas las obligaciones fiscales, de la Seguridad Social, y la solicitud de subvenciones y ayudas.
- Realización de todos los trámites administrativos necesarios para el cese de la actividad de empresarios individuales y para la extinción de la actividad de sociedades mercantiles.
- Legalización en el Registro Mercantil de los libros reglamentarios que deban llevar los empresarios.

Los Puntos de Atención al Emprendedor junto con el establecimiento del CIRCE como único medio electrónico para la constitución exprés de las sociedades limitadas, facilitan considerablemente el inicio de actividades. Este portal virtual diseñado para la constitución de sociedades de forma telemática, que previamente se utilizaba para la creación de las “Sociedades Limitadas Nueva Empresa”, sirve para constituir de una forma fácil y sencilla la sociedad, y para aliviar al empresario del cumplimiento de una serie de obligaciones, y al establecerse como el único cauce a través del cual se pueden constituir las sociedades exprés, alcanzó su potencialidad máxima, con ventajas considerables¹⁶⁰.

6.2. Fomento de la participación de empresas en proyectos internacionales

De acuerdo con lo que prescriben los art. 59 y 60 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, la Administración General del Estado debe fomentar la participación de las empresas españolas en los proyectos abiertos a concurso por los distintos programas y fondos de instituciones financieras internacionales a los que haya contribuido la Administración General del Estado y sus organismos dependientes.

Así, la medida número 32 del Plan Estratégico de Internacionalización de la

¹⁶⁰ Vid. GARCIA-VALDECASAS, J.A. Y MERINO ESCARTÍN, J.F., “Resumen de la Ley de Emprendedores y su internacionalización”, sitio web “notarios y registradores”, URL: <http://www.notariosyregistradores.com/doctrina/resumenes/2013-emprendedores.htm>. Consultado: 2014-01-31 (Archivado por WebCite ® en <http://www.webcitation.org/6N28BzzkT>)

Economía Española¹⁶¹ se refiere a “Asegurar el acceso de nuestras empresas a las oportunidades de negocio internacionales a través de la creación de una nueva plataforma de difusión de información sobre licitaciones.” Consiste en establecer un sistema coordinado de difusión de información sobre oportunidades de negocio internacionales (licitaciones, programas y proyectos), tanto las financiadas por Instituciones Financieras Internacionales como aquellas promovidas o financiadas por cualquier otra institución o empresa privada.

Este nuevo sistema, que se está desarrollando por el ICEX, permite recopilar información de distintas fuentes, gestionarla de manera distribuida y compartida por la Secretaría de Estado de Comercio y difundirla a las organizaciones empresariales y empresas usuarias, de acuerdo con sus intereses, con la antelación suficiente para permitir la preparación de ofertas, así como facilitar información sobre posibles socios (empresas adjudicatarias y listas cortas).

El ICEX informa y asesora a las empresas españolas para su participación en los proyectos derivados de los Instrumentos de Ayuda Externa de la Unión Europea.

6.3. Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española

El Ministerio de Economía y Competitividad es el encargado de confeccionar este Plan, con carácter bienal. El correspondiente al periodo 2014-2015 se aprobó el 28 de febrero de 2014, y se articuló en torno a 6 ejes en los que se encuadran 41 medidas o actuaciones concretas. Los ejes son: mejora del clima de negocios y entorno empresarial, mejora del acceso a los mercados, facilitar el acceso a la financiación por parte de la empresa española, promoción comercial y apoyo a la internacionalización de la empresa, estímulo a la cultura de la internacionalización y capital humano, y fomento de la innovación.

A título de ejemplo, en el primer trimestre de 2014, se llevó a cabo la medida número 24 del Plan Estratégico de Internacionalización: el Ministerio de Economía junto con el ICEX, impulsaron la puesta en marcha la *Ventana Global de la Internacionalización*,

161 Plan elaborado por el Ministerio de Economía y Competitividad, que se ve en el epígrafe siguiente.

una nueva plataforma que engloba todos los servicios y el conocimiento de la Administración General del Estado para impulsar la internacionalización independientemente del organismo que la ofrezca.¹⁶²

6.4. Apoyo comercial a la internacionalización: instrumentos y organismos

En la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, artículos 52 a 54, se especifican los instrumentos comerciales especializados de apoyo a la internacionalización de la economía y la empresa:

- La Red Exterior, integrada en las Misiones Diplomáticas o las Representaciones Permanentes, se encarga de las labores de política económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la empresa.
- La Red Territorial, está constituida por las Direcciones Territoriales y Provinciales de Economía y Comercio constituyen la Red Territorial de la Secretaría de Estado de Comercio. Apoyan la internacionalización de la empresa y los emprendedores mediante la implementación de la política estatal de asesoramiento y promoción comercial exterior y de fomento de las inversiones de las empresas españolas. Para prestar sus servicios de internacionalización, ICEX se apoya en esta red nacional de 31 delegaciones . Asimismo, la Red Territorial realiza labores de inspección, control de calidad comercial y de seguridad de determinados productos, agroalimentarios e industriales, objeto de comercio exterior. Esta Red, así como la Red Exterior, dependen del Ministerio de Economía y Competitividad.
- La entidad pública empresarial ICEX España exportación e inversiones (ICEX), presta aquellos servicios, asesorías, programas o apoyos que en cada caso se le requieran por parte de la Secretaría de Estado de Comercio en materia económica, comercial, financiera, de información y de formación.

162 El Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.comercio.gob.es/es-ES/PDF/portada/140331-PlanEstrategicodeInternacionalizacionde laEconomiaEspa%C3%B1ola2014-2015.pdf> Página consultada el 10/10/2014.

- Las Cámaras de Comercio Españolas en el Extranjero, cuando se reconozcan oficialmente.

Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad asignar los recursos materiales y humanos necesarios para que tanto la Red Exterior como la Interior cumplan sus cometidos adecuadamente.

Algunas de las medidas contempladas en el Plan Estratégico de Internacionalización para 2014-2015, se refieren a estos instrumentos y organismos. Podemos citar, por ejemplo, la medida número 26: *“Se reforzará la red de Oficinas Económicas y Comerciales”*, o la número 27: *“Profundizar en el proceso de integración de las oficinas de promoción de las diferentes CC.AA. en la red de OFECOMES.”*

6.5. Apoyo financiero a la internacionalización

Para afrontar la dificultad de acceso al crédito de las empresas españolas, se sistematizan los organismos financieros de la acción del Gobierno en materia de internacionalización de la economía española y las empresas, así como los instrumentos de apoyo financiero. Adicionalmente, se refuerzan algunos de estos instrumentos de apoyo financiero mediante la incorporación de diferentes modificaciones dirigidas a mejorar su gestión, eliminar determinadas restricciones y ampliar su ámbito de actuación.

Los organismos financieros de la acción del Gobierno en materia de internacionalización de la economía española y de las empresas son: el Instituto de Crédito Oficial (ICO), la Compañía Española de Financiación del Desarrollo COFIDES, S.A. (COFIDES) y el agente gestor designado por el Estado para la gestión de la cobertura de riesgos de la internacionalización.

Los Instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización de la economía española y de las empresas son: el Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEEX) y el Fondo para Operaciones de Inversión en el exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME), el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), el Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI), el instrumento que asuma la cobertura de riesgos de la internacionalización por cuenta del Estado, y cualesquiera otros organismos de ayuda a

la internacionalización que se puedan crear a propuesta del Ministerio de Economía y Competitividad.

La regulación normativa se encuentra en los artículos 55 a 58 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

7. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN ESTATAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La aguda y prolongada crisis económica iniciada en 2007, con las consecuencias que ha tenido sobre la actividad económica y sobre el empleo, ha ocasionado la necesidad de buscar posibles soluciones, que ha llevado a la adopción de una amplia batería de medidas destinadas a reactivar y facilitar la actividad económica, y consecuentemente, a reducir los alarmantes niveles de desempleo. Estas medidas, plasmadas en su mayoría en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que a pesar de denominarse “*de apoyo a los emprendedores*”, tienen un carácter omnicomprendivo, ya que se dirigen a todo tipo de actividad económica, con independencia de su tamaño y de la fase de vida empresarial en que se encuentre, por lo que el trabajo autónomo, al ser una actividad económica, se ve afectado positivamente por la mayoría de estas medidas, en unos casos con más intensidad, y en otros, de forma tangencial.

Para implementar ese apoyo, se han adoptado medidas que inciden en un amplio abanico de ámbitos, como el educativo, financiero, fiscal, administrativo, laboral, seguridad social, extranjería, contable, concursal, y fiscal. Son medidas que tienen un diferente potencial de impacto sobre la actividad económica y sobre el trabajo autónomo en concreto. En unos casos resultan importantes, en otros, su potencial incidencia sobre el trabajo autónomo es prácticamente irrelevante, y en otros, simplemente no alcanzan al trabajo autónomo.

Sin entrar en una valoración de estas medidas como impulsoras de la actividad económica en general, mencionaremos algunas que merecen una especial valoración

positiva por su potencial incidencia sobre el trabajo autónomo, entre las que podemos destacar las siguientes:

- a) Los incentivos laborales para empleadores, que además de fomentar el empleo, en el caso de los trabajadores autónomos, contribuyen a facilitar su proceso de crecimiento, incentivando la contratación, aunque la exigencia de que esos contratos se realicen con personas desempleadas limita sus posibilidades, al tener que elegir a la persona desempleada frente a otros posibles candidatos ocupados, que pudieran ser más competentes, y que en el caso de incorporarse dejarían vacante su puesto anterior.
- b) Entre las medidas fiscales, merece especial mención la reducción en el IRPF del 20% en el Rendimiento Neto Positivo, pues puede suponer para el autónomo un interesante descuento durante dos periodos fiscales a partir del primer periodo impositivo en el que haya obtenido beneficio.

Por su parte, el efecto adelantado del IVA, consistente en la posibilidad de solicitar la devolución sin necesidad de esperar al final del periodo, también es importante, ya que permite disponer de liquidez, lo que adquiere aún más relevancia en periodos de restricción del crédito.

No tiene la misma relevancia, aunque debería tenerla, la adopción del Régimen Especial del Criterio de Caja del IVA, pues a pesar de ser una medida ampliamente demandada, a la hora de su implementación se han establecido una serie de requisitos que obstaculizan su adopción generalizada.

- c) Entre las medidas flexibilizadoras se incluyen muchas medidas que a pesar de afectar al trabajo autónomo, tienen escaso valor, salvo la importancia que pueden tener de cara a la supresión de obstáculos y el valor testimonial de su apoyo a la actividad empresarial por su contribución a la generación de un entorno favorable a los negocios. Entre estas medidas su pueden citar las que se dirigen a flexibilizar la relación laboral, que pueden contribuir a mejorar la competitividad de la actividad del autónomo, aunque sea a costa de la precarización de sus colaboradores.
- d) Una medida que merece, a mi modo de entender una especial valoración es la referida a las miniempresas o empresas educativas, que a nivel estatal se incluyó en

la batería de medidas de la Ley 14/2013, pero su desarrollo reglamentario está aún pendiente, de lo que cabe deducir un escaso interés en su aplicación. Esta medida, que se está aplicando a nivel autonómico, tiene un importante valor didáctico y divulgativo, ya que permite a las personas que se encuentran en la fase educativa, entrar en contacto con el mundo del emprendimiento y adquirir experiencias de primera mano, lo que posibilita la incorporación de la opción emprendedora como una posible salida profesional.

- e) Para finalizar, podemos mencionar otra medida que resulta relevante de cara al trabajo autónomo, la instauración de los Puntos de Atención al Emprendedor, ya que facilita y simplifica la realización de los trámites de inicio y fin de la actividad.

El resto de medidas, en su mayoría afectan al trabajo autónomo, aunque con menor intensidad, o con escasa incidencia, lo cual no implica que se desmerezca su valor como impulsoras de la actividad empresarial en general.

CAPITULO VIII. MEDIDAS AUTONÓMICAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL QUE NO EXCLUYEN AL TRABAJO AUTÓNOMO: LOS MODELOS DE ANDALUCÍA, CATALUÑA Y MADRID

1. LOS VIVEROS DE EMPRESAS: UNA MEDIDA DE ADOPCIÓN GENERALIZADA A NIVEL AUTONÓMICO PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO

En este capítulo se analizan las medidas de promoción de la actividad económica de las tres Comunidades Autónomas seleccionadas. No obstante, los viveros de empresas merecen ser analizados con apartado propio porque constituyen una medida generalizada y altamente eficaz para promover el emprendimiento, impulsada tanto a nivel autonómico como local, e incluso algunas nivel privado, que permite obtener importantes resultados de cara a la facilitación de las iniciativas empresariales, a su establecimiento, y a su posterior permanencia, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo económico del territorio donde se implantan, ya que las empresas surgidas de estos viveros suelen establecerse en sus proximidades, una vez que abandonan sus instalaciones.

Los viveros de empresa, también conocidos como “incubadoras de empresas”, o “incubadoras de negocios”, constituyen un excelente recurso para cualquier emprendedor que decide iniciar su propio negocio, siendo por consiguiente una importante herramienta para promocionar el emprendimiento, tanto por las administraciones

públicas como por entidades privadas¹⁶³. Aunque pueden ser promovidos a nivel privado, lo más frecuente es que respondan a iniciativas autonómicas y municipales, entre las que se encuentran las tres comunidades autónomas cuyos modelos de promoción se describen en este capítulo, razón por la que se incluyen en este trabajo antes de entrar en el detalle de cada una de las Comunidades Autónomas.

Los viveros de empresas son estructuras que ofrecen a los emprendedores apoyo para sacar adelante su proyecto empresarial. Tienen como principal finalidad explorar el marco más adecuado para la creación, desarrollo y madurez de las experiencias empresariales de cierta zona, favoreciendo una serie de servicios a sus clientes e instaurando un contexto que aumente las probabilidades de éxito y supervivencia del negocio¹⁶⁴.

En general, los viveros de empresas se conciben como lugares donde las empresas que inician su actividad pueden acceder a servicios de infraestructura, capacitación, apoyo y seguimiento del plan de negocios durante dos o tres años. Durante ese tiempo, la empresa tiene la posibilidad de introducirse en el mercado y establecer las relaciones necesarias para desarrollarse, al tiempo que accede a un coste y a un riesgo acreditadamente menor al que resultaría de implantarse fuera de la incubadora o vivero de empresa.

Para la clasificación de los diferentes tipos de viveros se ha recurrido a tres criterios: su actividad, su fuente de financiación y su estructura operativa.

Según el sector al que se dirijan y los servicios que preste el vivero, éstos pueden ser: a) incubadoras clásicas o generales, que alojan a pequeñas y medianas empresas, dotándolas de la infraestructura básica para su desarrollo en el inicio de su actividad; b) viveros industriales, que contribuyen al desarrollo económico local a través de la creación de pequeñas industrias; c) centros de exportación, que se dedican a la comercialización

163 Vid. AAVV, «El papel de los viveros de empresa en la creación de empleo (crear trabajo, ayudando a desarrollar empresas)», investigación cofinanciada por la Comunidad de Madrid, la Universidad Rey Juan Carlos y el Fondo Social Europeo. Publicada en *“Panorama laboral 2011”*, disponible en la web: http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DEL_papel_de_los_viveros_en_la_creacion%3%B3n_de_empleo.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1310981778246&ssbinary=true consultado el 15/12/2016.

164 Vaquero, A. y Ferreiro, F. (2011). Los viveros gallegos como instrumento de desarrollo local: situación actual y líneas de mejora. *Revista Galega de Economía*, 20, (1), pp. 1-23.

internacional; d) incubadoras tecnológicas, ubicadas en parques tecnológicos, especializados en I+D+i y en la ayuda a las Empresas de Base Tecnológica (EBT); e) incubadoras microempresa, que promueven la creación de empresas en áreas con grandes desafíos económicos, pero con pocas posibilidades de desarrollo en el medio y largo plazo. Estas áreas son regiones con grandes problemas de desempleo y subsistencia, en donde el sector privado difícilmente llegaría; f) incubadoras virtuales, que ofrecen servicios de forma virtual, conectando empresas y clientes a través de plataformas tecnológicas u otros medios de telecomunicación.

Según las fuentes de financiación que sustentan la incubadora se pueden distinguir: a) incubadoras públicas, que son sufragadas por las administraciones públicas o por entidades mediadoras que reciben fondos directamente para gestión del centro. Junto a los equipamientos físicos, también se suele disponer de servicios de información y asesoramiento a emprendedores. Se caracterizan principalmente por la gratuidad de los servicios que prestan aunque en ocasiones se establecen precios políticos para el pago de algún servicio; b) incubadoras privadas, que son promovidas por empresarios, y su funcionamiento se asemeja al de un centro con servicios comunes y alquiler de oficinas; c) incubadoras mixtas, cuya titularidad corresponde a organizaciones sin ánimo de lucro o a sociedades con una alta participación pública.

Por su estructura operativa, pueden ser: a) incubadoras tutoras, que mantienen su influencia en las empresas que amparan durante un periodo de tiempo, que generalmente no supera los tres años, mediante la tutela o imposición de un plan formativo; b) incubadoras participativas, que participan en la estructura financiera de la empresa a través de la adquisición de acciones o participaciones en el capital social de la misma, principalmente a través de una sociedad de capital de riesgo; c) incubadoras libres, que actúan como arrendadores de espacios, sin dar mayor valor añadido a las empresas que se alojan en ellas.

En cuanto a las funciones que desempeñan los viveros de empresa cabe citar las siguientes:

- Apoyar nuevas iniciativas empresariales a través de la oferta de instalaciones y consultoría especializada.
- Fortalecer la capacidad emprendedora creando un ambiente adecuado para el

desarrollo empresarial.

- Fomentar la consolidación de nuevas empresas minimizando los costes al inicio de la actividad.
- Aumentar la tasa de supervivencia de las empresas durante sus primeros años de vida.
- Contribuir a la generación de empleo, tanto de naturaleza asalariada como a través del autoempleo.

En el cumplimiento de estas funciones, ofrecen servicios logísticos y administrativos (naves y oficinas, salas de reuniones y espacios comunes, servicios de fotocopiadora, fax, escáner, Internet, etc.), consultoría empresarial (asesoramiento sobre la mejor forma jurídica para constituir la nueva entidad, información sobre ayudas y subvenciones, y orientación continuada), y formación empresarial (acciones formativas para los incubados, y formación continua para todos los trabajadores).

Entre las principales ventajas de los viveros de empresas, podemos citar: a) aumentan las posibilidades de crear empresas y empleo de forma duradera; b) consolidan ideas y proyectos empresariales de carácter innovador, que en otras circunstancias tendrían graves dificultades para su desarrollo; c) permiten disponer totalmente de unas instalaciones a un precio subvencionado, a la vez que se obtiene una amplia variedad de servicios administrativos, de formación y asesoramiento, etc.; d) suponen un beneficio para el tejido empresarial de la zona porque, después del periodo de incubación suele producirse una reubicación de las empresas cerca del vivero; e) representan un importante instrumento de apoyo complementario a las actuaciones públicas y privadas para el desarrollo empresarial.

En nuestro país, en 2009, existían 203 viveros, de los cuales, 35 estaban ubicados en Andalucía, 29 en Cataluña y 22 en la C. A. de Madrid, lo cual pone de manifiesto la aceptación general de esta medida en base a los resultados beneficiosos que proporciona tanto para los emprendedores como para la economía en general.

2. PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: MEDIDAS QUE NO EXCLUYEN AL TRABAJO AUTÓNOMO

2.1. La agencia de innovación y desarrollo de andalucía (IDEA)

La Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) es la agencia de desarrollo regional del Gobierno andaluz, además de un instrumento especializado fundamentalmente en el fomento de la innovación.

Entre sus principales áreas de actuación se encuentra la financiación y Desarrollo Empresarial, que aglutina en una misma Unidad todas las ayudas y programas de financiación a las empresas. Su actividad se encuadra en tres grandes áreas: la financiación a las empresas y la gestión de ayudas, la dotación de infraestructuras y espacios productivos, y la prestación de servicios avanzados. Se encarga de la gestión y concesión de incentivos a las empresas, la gestión de proyectos y programas de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, así como de la construcción de infraestructuras industriales y tecnológicas.

A través de esta Agencia, se pone a disposición del tejido productivo andaluz un completo sistema de incentivos e instrumentos de financiación que permite atender las necesidades específicas de cada uno de los solicitantes.

Para ello, en enero de 2016, se puso en marcha una nueva convocatoria del Programa de Incentivos para el Desarrollo Industrial y la Creación de Empleo en Andalucía en el que los instrumentos de apoyo empresarial contribuyen a reducir las barreras a la inversión, sin olvidar la innovación industrial y la especialización productiva.

Para los emprendedores que quieren crear una empresa, para los empresarios que quieren consolidar la suya, para quienes apuestan por el componente innovador o la cooperación empresarial, en este Programa se cuenta con subvenciones, bonificaciones de tipo de interés y préstamos a bajo interés.

Además, se dispone de los instrumentos de financiación reembolsable, que cubren

todas las fases del desarrollo empresarial (creación, crecimiento, consolidación, internacionalización) y todos los sectores estratégicos y emergentes de la economía andaluza.

Se trata de la canalización de las ayudas al desarrollo económico a través de una entidad que no está exenta de críticas, por quienes la consideran como un mecanismo paralelo para eludir controles, y por sus presuntas conexiones con los casos de corrupción que se están dilucidando judicialmente.

2.2. Incentivos

2.2.1. Programa de Incentivos para el Desarrollo Industrial y la Creación de Empleo en Andalucía

Este Programa, que está diseñado para quienes apuestan por crear una empresa o por consolidar la suya, y para quienes apuestan por el componente innovador o la cooperación empresarial, incluye subvenciones, bonificaciones de tipo de interés y préstamos a bajo interés.

Los destinatarios son fundamentalmente las pymes del sector industrial y de servicios a la industria que desarrollen proyectos con la finalidad de generar actividad económica y/o empleo. También pueden acogerse a estas ayudas los trabajadores autónomos que invierten y generan algún empleo adicional al suyo propio, así como pymes de sectores distintos al industrial siempre que crean, al menos, cinco empleos nuevos.

Las ayudas se contemplan para tres tipologías de proyectos:

- Creación de nuevas empresas que generen empleo o tengan un claro carácter innovador.
- Crecimiento y consolidación de las empresas existentes o proyectos promovidos por empresas establecidas en Andalucía que realicen una nueva inversión y creen empleo o estén vinculados a la innovación.
- Creación de empresas y crecimiento empresarial para proyectos altamente generadores de empleo.

Se establecen prioridades para los proyectos localizados en espacios de innovación, los promovidos por jóvenes, mujeres, mayores de 45 años en desempleo, los provenientes de la economía social, los promovidos por empresas de Base Tecnológica y/o Innovadora y los incluidos en las prioridades de la Estrategia de Especialización Inteligente (RIS3 Andalucía).

Se requiere que los proyectos sean considerados viables desde el punto de vista técnico, económico y financiero y se realicen en Andalucía, que el beneficiario contribuya como mínimo con el 25% de la inversión incentivable, mantenga las inversiones y los empleos durante tres años, y no se hayan iniciado antes de la presentación de la solicitud.

Además, las empresas beneficiarias deben estar válidamente constituidas e inscritas en el correspondiente registro empresarial o dadas de alta en el IAE en el caso de empresarios individuales, debiendo ser trabajador autónomo o PYME, con establecimiento operativo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, independientemente de la ubicación del domicilio social, ejercer una actividad económica en Andalucía, y no estar expresamente excluidas en la Orden de aprobación de las bases reguladoras, o bien que vayan a constituirse y se inscriban en el Registro Empresarial correspondiente o se den de alta en el Impuesto de Actividades Económicas en el caso de empresario individual autónomo, con posterioridad a la solicitud de la ayuda y con anterioridad a la fecha de resolución.

Esta medida se regula en las siguientes normas:

- Resolución de 29 de diciembre de 2015, de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, por la que se dispone la publicación de la Resolución de la Dirección General de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, por la que se efectúa la convocatoria para la concesión de incentivos en régimen de concurrencia no competitiva a las pequeñas y medianas empresas para el desarrollo industrial y la creación de empleo en Andalucía para el año 2016.
- Orden del consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos en régimen de concurrencia no competitiva a las pequeñas y medianas empresas para el desarrollo industrial y la creación de empleo en Andalucía durante el período 2015-2018, y se efectúa la convocatoria para el año 2015.

- Orden de 19 de febrero de 2015, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos en régimen de concurrencia no competitiva a las pequeñas y medianas empresas para el desarrollo industrial y la creación de empleo en Andalucía durante el período 2015-2018, y se efectúa la convocatoria para el año 2015.

Se trata de una medida cuyo valor estriba en que se dirige conjuntamente al desarrollo industrial y a la creación de empleo. No excluye al trabajo autónomo, pero solo permite el acceso a los casos que generan algún empleo adicional al del trabajador autónomo, con lo que para el autónomo constituye un incentivo para dar el paso hacia la expansión de su negocio, a través de la contratación laboral de colaboradores. Tiene, pues, un objetivo que conjuga los aspectos sociales con los económicos, ya que incorpora preferencias para los colectivos prioritarios, y va más allá de la mera generación de empleo, estableciendo concisiones que implican un compromiso serio por parte del beneficiario para contribuir al desarrollo económico y la generación y mantenimiento de empleo, ya que se le obliga a mantener la inversión y el empleo generado durante un mínimo de tres años.

2.2.2. Programa Innoactiva 6000

Este programa consiste en subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para poner en funcionamiento proyectos empresariales a través de la constitución de empresas con forma jurídica societaria, o bien, constituirse como trabajadores autónomos.

La cuantía máxima de las subvenciones es de 6 000 euros, financiados al 100% por la Administración de la Junta de Andalucía.

Pueden solicitar estas subvenciones los jóvenes andaluces o residentes en Andalucía con 35 años o menos, que cuenten con formación académica universitaria o de ciclo formativo de grado medio o superior.

El objeto de la yuda es:

- a) Puesta en funcionamiento de proyectos empresariales, que cuenten al menos con dos o más socios y que adopten alguna de las siguientes formas jurídicas: Sociedad

Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad de Responsabilidad Limitada Nueva Empresa, Sociedad laboral, o Sociedad Cooperativa.

b) La constitución del solicitante como trabajador o empresario autónomo.

En ambos casos se requiere que los proyectos sean avalados por un informe de viabilidad realizado por la Fundación Pública Andaluza “Andalucía Emprende”, a través de la Red de Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial (CADE).

En el caso de la constitución como autónomo, se subvencionan los gastos de inversión necesarios para iniciar la actividad económica como trabajador o empresario autónomo, tales como la adquisición de equipos informáticos, mobiliario e inmovilizado material e inmaterial, necesario y justificado para puesta en marcha de la actividad, licencias de software, software, dominios web, maquinaria, leasing, propiedad industrial, obras de adaptación y mejora de infraestructura propia o elementos de transporte.

Este programa se regula Orden de 9 de junio de 2016, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, por el Instituto Andaluz de la Juventud a jóvenes andaluces o residentes en Andalucía, para poner en funcionamiento proyectos empresariales en Andalucía (Programa «Innovactiva 6 000»).

Tiene el valor de que se trata de una medida coherente con la tendencia puesta de manifiesto en la adaptación del programa de establecimiento como trabajador autónomo, en el sentido de que se dirige a la creación de nuevos emprendimientos, manifestada en el carácter selectivo de la población destinataria, que debe tener formación universitaria o profesional de grado medio o superior. Es decir, se subvencionan proyectos que acrediten ciertas garantías de salir adelante, lo que se trata de garantizar con la exigencia de contar con el aval de algún CADE.

Inicialmente se destinó a proyectos de emprendimiento societario, y posteriormente se incorporó la posibilidad de subvencionar las iniciativas orientadas al trabajo autónomo, lo que constituye una evidencia más de la atribución de importancia al trabajo autónomo como posible fuente de generación de empleo en la C. A. de Andalucía, aunque en este caso, el acceso a la medida se restringe a los jóvenes.

2.2.3. Subvenciones de apoyo a la internacionalización

Se trata de subvenciones cofinanciadas con fondos europeos, agrupadas en siete líneas, que pretenden favorecer el acceso de las empresas andaluzas a mercados exteriores, mejorar su posicionamiento internacional, impulsar su innovación y competitividad internacional, así como consolidar e impulsar su actividad exterior.

La línea 1, «Programa de Promoción internacional de la empresa andaluza», cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, se dirige a empresas andaluzas que dispongan de un plan fruto de un proceso de diagnóstico o reflexión estratégica de carácter internacional, y quieran implementarlo en uno o varios mercados exteriores seleccionados de manera justificada.

Esta línea aporta apoyo en la ejecución del plan de acción de la empresa, para mejorar la gestión de su proceso de internacionalización y conseguir los objetivos del plan, y apoyo económico para la ejecución. Se dirige a empresas que, tras haber realizado en «Extenda»¹⁶⁵ cualquier programa de consultoría, dispongan de un plan de acción concreto, y quieran agilizar su consolidación en el exterior, a empresas que muestren un claro potencial para la internacionalización, y a empresas preparadas para invertir en su desarrollo internacional, comprometidas con la ejecución del plan. Se subvenciona como máximo el 40% de los gastos subvencionables para micro empresas y PYMES y un 20% para el resto de empresas, pudiendo alcanzarse como máximo 75 000 euros al año por empresa.

La línea 2, «Programa de Implantación Exterior», financiada con el presupuesto de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, consiste en apoyo para la apertura de filiales en el exterior, y se dirige a empresas andaluzas que quieran afianzar su presencia en mercados exteriores, a través de su implantación comercial en el exterior mediante la apertura de una filial comercial o compra de una sociedad.

Está pensada para empresas con proyectos de implantación en el exterior que, en general, se encuentren en una fase avanzada de su proceso de internacionalización, para

¹⁶⁵ Extenda es el instrumento del Gobierno andaluz para la ejecución de su política de internacionalización. Web: <http://www.extenda.es/>

empresas que realizaron durante tiempo suficiente un especial esfuerzo de expansión y desarrollo en el mercado objetivo de la implantación, y para empresas que, por la naturaleza de su negocio, justifiquen la implantación comercial exterior como forma más adecuada para acceder y desarrollar su mercado de interés.

Se requiere presentar un plan de implantación, toda la documentación interna necesaria para el correcto desarrollo del programa, y que la participación de la empresa andaluza en el capital de la filial sea igual o superior al 50%.

La subvención puede alcanzar como máximo el 40% en los gastos subvencionables en el caso de micro y PYMES y un 20% para el resto de empresas, pudiendo alcanzar un máximo de 75.000 euros por empresa y año.

La línea 3, «Programa de Cooperación Empresarial en el Exterior», financiada con fondos propios presupuestarios de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, tiene como objeto ayudar a las empresas andaluzas interesadas en la cooperación empresarial en el sector exterior, a través de la conformación de un grupo de exportación para actuar así de forma conjunta en cualquier mercado distinto del nacional. Es una fórmula de colaboración empresarial que permite a las empresas diseñar y construir en grupo un plan de entrada y consolidación en mercados exteriores, que les permita comercializar con éxito en el exterior, reduciendo riesgos y costes del proceso.

Esta línea está pensada para empresas andaluzas que: a) quieren empezar a exportar, o aumentar su volumen de exportación, en el caso de que lo hagan esporádicamente, y no puedan asumir el coste y esfuerzo individualmente, b) para las que se conocen y ya colaboran entre sí, o creen poder hacerlo, y quieren desarrollar un proyecto de grupo dentro del programa, c) para empresas exportadoras que desean consolidar su presencia en nuevos mercados, y d) para empresas que para salir al exterior ven en el trabajo en equipo un "facilitador" de tareas.

Se requiere que la entidad de cooperación esté constituida en los doce meses anteriores a la presentación de la solicitud, que el 75% del capital social de la entidad de cooperación pertenezca al menos a tres empresas andaluzas, que se presente un plan de cooperación internacional para los mercados en los que se quiera actuar conjuntamente, y que se disponga de un plan de acción internacional validado por Extenda.

La subvención puede llegar hasta un máximo del 50% de los gastos

subvencionables, y como máximo de 50 000 euros por año y grupo de cooperación exterior.

La línea 4, «Programa de Apoyo a las Asociaciones», queda fuera de nuestro ámbito de interés, ya que no alcanza al trabajo autónomo.

La línea 5, «Formación empresarial», cofinanciada por el Fondo Social Europeo, consiste en un programa dirigido a las empresas andaluzas que tienen intención de formar a uno o varios de sus trabajadores en materia de comercio exterior o internacionalización.

Proporciona apoyo económico para la Formación en internacionalización del personal comercial, técnico y/o directivo, con el objeto de mejorar sus habilidades en mercados exteriores.

Está pensada para empresas andaluzas con necesidades de formación concretas en internacionalización para sus empleados, y subvenciona como máximo el 50% del curso, jornada, etc. con un importe máximo de 6 000 euros por año y empresa.

La línea 6, «Programa de profesionales internacionales», cofinanciada por el Fondo Social Europeo, ayuda a las empresas andaluzas facilitando el desarrollo de un proyecto internacional mediante la incorporación de un profesional especializado y con experiencia contrastada en comercio internacional. De este modo, la empresa consigue contar con la dedicación exclusiva de un profesional en el desarrollo del negocio internacional de la empresa, minimizando riesgos, incertidumbres, así como el coste y el tiempo necesario para la búsqueda y captación de personas para desarrollar el proyecto de internacionalización. Además optimiza el tiempo dedicado al estudio detallado de los planes de internacionalización, en la validación y en la puesta en marcha de los mismos.

Está pensada para Empresas andaluzas que cuenten con un proyecto de internacionalización, ya sea en fase inicial o avanzada que requieran de la incorporación de un profesional para desarrollar dicho proyecto.

Se requiere presentar una memoria que contemple de forma global el proyecto de internacionalización de la empresa, así como la descripción del programa de trabajo del profesional, compromiso de implicación de un responsable en todo el proyecto a desarrollar por el profesional, y contratar un profesional por un tiempo mínimo de un año, incluyendo el periodo de prueba.

La agencia Extenda proporciona un máximo de 20 000 €/año para la incorporación de hasta dos profesionales internacionales.

Finalmente, la *línea 7*, «Programa de Apoyo a la Consolidación Internacional», cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, apoya a empresas andaluzas en su proceso de internacionalización, con independencia del sector al que pertenezcan, subvencionando o bonificando parte de los tipos de interés a pagar por las empresas que tengan formarizadas operaciones financieras con cargo a los instrumentos del Programa de Consolidación Internacional de la Empresa Andaluza.

Se requiere un plan de negocio de la entidad, detallando la experiencia internacional previa, memoria técnica y económica descriptiva de la operación o proyecto a financiar.

La regulación normativa de estas líneas se encuentra en:

- Orden de 27 de julio de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el apoyo a la internacionalización de la economía y las empresas andaluzas.
- Resolución de 26 de abril de 2013, de la Secretaría General de Economía, por la que se convoca la concesión de subvenciones recogidas en la Orden de 27 de julio de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el apoyo a la internacionalización de la economía y las empresas andaluzas.
- Orden de 24 de mayo de 2016, por la que se regula el programa «Cátedras Andaluza de Internacionalización» y se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones que establecen en régimen de concurrencia no competitiva.

Esta medida presenta escasa importancia de cara al trabajo autónomo, ya que se dirige a empresas de cierta envergadura que proyectan su implantación o expansión en el exterior, por lo que su incidencia sobre los trabajadores autónomos es poco probable, debido en gran parte a que cuando van alcanzando cierto nivel de crecimiento en el que podrían plantearse su salida al exterior, suelen transformarse en formas societarias por motivos fiscales y de limitación de responsabilidad.

No obstante, a pesar de la escasa incidencia esperable sobre el colectivo del trabajo autónomo, hemos incluido la medida en este trabajo porque ni la transformación societaria es obligatoria, ni se excluye explícitamente a los trabajadores autónomos de la

posibilidad de acogerse a ella, y además, la actual tecnología permite el acceso al mercado global de pequeñas unidades productivas.

2.3. Financiación reembolsable

2.3.1. Fondo de avales y garantías a las pequeñas empresas

Se trata de un fondo dotado con 20 000 000 €, creado por la ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011, utilizable hasta su agotamiento en la concesión de avales y garantías para la financiación de pymes, con la finalidad de impulsar el desarrollo económico de la región, promoviendo la competitividad de las empresas y la creación de empleo.

Los intermediarios financieros son Suraval (Sociedad de Garantía Recíproca Andaluza) y Avalunión (Sociedad de Garantía Recíproca).

Se atienden proyectos en los que el aval o garantía facilitada se destine, para el caso de operaciones de circulante, a la obtención de líneas de crédito o descuento comercial, y en operaciones de inversión, a préstamos, leasing o renting.

También se atienden proyectos en los que se requieran directamente avales técnicos, comerciales o económicos relacionados con el objeto de su actividad.

Se instrumentaliza a través de operaciones de financiación (préstamo ordinario, con un máximo de 200 000 euros por empresa, y un plazo de hasta 7 años para su amortización.

Se dirige a empresas radicadas en Andalucía, que pueden ser autónomos y pymes, preferentemente microempresas, de cualquier sector y en cualquier fase empresarial, desde la creación hasta la expansión y consolidación, pudiendo incluirse operaciones de sociedades en constitución.

Los intermediarios financieros determinan la viabilidad económico-financiera de los proyectos solicitados según sus propios métodos y criterios, teniendo en cuenta que no se invierte en empresas en crisis, que la empresa debe estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, no debe tener deudas en el periodo ejecutivo de cualquier ingreso de derecho público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios

pasados deben ser depositadas en el registro mercantil en el momento de la aprobación de la operación.

Los gastos elegibles son inversiones en activos no corrientes, inversiones en capital circulante, y gastos de explotación, no siendo financiables los siguientes:

- Refinanciación de pasivos con entidades financieras.
- Refinanciación de deudas con socios y administradores
- Adquisición de acciones o participaciones en empresas.
- Financiación de IVA.
- Gastos contables que no tienen efecto de caja (por ejemplo amortizaciones, dotación a provisiones etc.)

Se atienden aquellos proyectos en los que el aval o garantía facilitada se destine, para el caso de operaciones de circulante, a la obtención de líneas de crédito o descuento comercial, y en operaciones de inversión, a préstamos, leasing o renting.

También se atienden proyectos en los que se requieran directamente avales técnicos, comerciales o económicos relacionados con el objeto de su actividad.

Las inversiones no deben haberse concluido materialmente ni deben haberse ejecutado integralmente en el momento de la aprobación de la inversión.

En cuanto a la operación financiera, puede tratarse de avales y otorgamiento de garantías por un máximo de 200 000 € y mínimo de 20 000 €, por un plazo igual al de la operación objeto de garantía, sin que pueda excederse de 3 años en las operaciones que financian activo circulante y de 7 años en las que financien inversiones, ni emitirse avales o garantías sin plazo cierto de finalización.

El coste del aval es un 1,5% anual sobre el saldo vivo de las operaciones formalizadas, y la comisión de apertura el 1% sobre el nominal del préstamo.

En cualquier caso, el criterio de decisión de la entidad de crédito se basa en la viabilidad del proyecto en cuestión y en la solvencia del solicitante.

Por su parte, la empresa beneficiaria debe destinar la financiación recibida a los fines previstos en su proyecto empresarial, debiendo justificar la ejecución de gastos con un sistema de contabilidad separada o utilizar un código de contabilidad separada. La documentación correspondiente debe ser conservada y permitir una pista de auditoría

adecuada.

2.3.2. El fondo para la internacionalización de la empresa andaluza: el Plan Extenda

La Agencia Andaluza de Promoción Exterior (EXTENDA) es el instrumento del Gobierno andaluz para la ejecución de la política de internacionalización de la economía regional. EXTENDA ofrece un apoyo especializado a las empresas que llevan a cabo acciones de internacionalización, tanto para iniciar el proceso, como para consolidar su posicionamiento internacional.

Mediante el Fondo de apoyo para la Internacionalización de la Economía Andaluza, dotado con 30 millones de euros, Extenda desarrolla el programa de consolidación internacional de la empresa andaluza, con el objetivo de apoyar la financiación y la elaboración de planes de impulso o consolidación de proyectos empresariales de internacionalización. Dichos planes pueden consistir en actividades de inversión y en operaciones de circulante internacional.¹⁶⁶

Los instrumentos financieros que se pueden solicitar con cargo al Servicio son préstamos y avales, siendo el importe máximo a financiar de 500 000 euros por empresa o grupo de empresas, habiendo sido designada la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), para la gestión del Fondo para la Internacionalización de la Economía Andaluza.

Para que un proyecto sea financiable, se requiere lo siguiente:

- Pueden consistir tanto en inversiones como en operaciones de circulante-corriente.
- Las inversiones objeto de financiación pueden haberse iniciado hasta seis meses antes de la presentación de la solicitud.
- Debe ser proyecto ligado a la internacionalización de la empresa.
- El proyecto debe ser técnica y económicamente viable.
- Se excluyen las refinanciaciones de pasivo de naturaleza bancaria que no se contemplen como parte de un plan de reestructuración integral de la empresa, las deudas con socios y administradores y las operaciones de salida de capital que la

¹⁶⁶ http://www.extenda.es/web/opencms/servicios/cuales-son/financiacion/programa_0024.html

sociedad pudiera considerar, a parte de los socios y/o administradores destinados al proyecto objeto de financiación.

Los requisitos para participar de los instrumentos financieros son los siguientes:

- Las empresas deben tener domicilio social o establecimiento operativo previsto en Andalucía, pueden adoptar cualquier forma jurídica, incluidos los empresarios autónomos, y pueden encontrarse en cualquiera de las fases de desarrollo empresarial. Se excluyen las sociedades civiles y las comunidades de bienes.
- Las empresas deben estar al día en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social.

Se excluyen:

- Las empresas en crisis, excepto las empresas de nueva creación o con una antigüedad inferior a los tres años.
- Las empresas participadas en más de un 25% por una Administración o una Entidad Pública.
- Las empresas que tengan la residencia fiscal en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal o que cuente con accionistas o estén participadas por otras empresas con sede social en un paraíso fiscal.

El régimen jurídico de esta medida se contempla en las bases estipuladas por la Agencia Extenda¹⁶⁷, complementadas, en lo que no regulan, por:

- Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza para el año 2009, por la que se crea el Fondo para la Internacionalización de la Economía Andaluza, como fondo sin personalidad jurídica, con el objetivo de promover la internacionalización de la actividad de las empresas andaluzas, y en general, de la economía andaluza, asignando la gestión del Fondo a EXTENDA-Agencia Andaluza de Promoción Exterior, adscrita a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.
- Decreto 99/2009 de 27 de abril, regulador de los Fondos de apoyo a las PYMES agroalimentarias, turísticas y comerciales y de industrias culturales y del Fondo

167 Las Bases pueden consultarse en la siguiente web:

http://www.extenda.es/web/export/sites/extenda/archivos/convocatorias/convocatorias_2013/Bases_Financiacion_Internacional_de_la_Empresa_Andaluza_21_02_13x1x.pdf Página web consultada el 09/12/2016.

para la internacionalización de la economía andaluza, dicta las disposiciones necesarias para la puesta en marcha de, entre otros, el Fondo para la internacionalización de la economía andaluza.

- Ley 12/2010, de 27 de diciembre del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el 2011, amplía en 20 millones de Euros la dotación inicial del Fondo de Internacionalización.
- Ley 18/2011, de 23 de diciembre del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el 2012, contempla para el Fondo de Internacionalización una dotación adicional de 20 millones de Euros.
- Ley 5/2012, de 26 de diciembre del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el 2013.
- Convenio entre la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo y la Consejería de Hacienda y Administración Pública, para la composición, organización y gestión del Fondo para la Internacionalización de la Economía Andaluza, previsto en la disposición adicional novena de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009, de 28 de diciembre de 2012.
- Convenio entre Extenda - Agencia Andaluza de Promoción Exterior S.A. y la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, para la gestión del Fondo para la Internacionalización de la Economía Andaluza, de 25 de febrero de 2011 y modificaciones sucesivas.

Los contratos mediante los que se instrumentan las operaciones aprobadas se someten al derecho privado, ya que el Fondo no tiene la consideración de sector público, de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público.

Podemos otorgar una valoración positiva a esta medida en el sentido de que se dirige a favorecer los procesos de internacionalización de las empresas andaluzas, aspecto de importancia capital en la actual situación económica, que requiere un impulso decidido a las exportaciones, dándose, además, la circunstancia de la generalizada restricción del crédito privado, que es precisamente el problema que se pretende paliar con esta medida. Pero en lo concerniente al trabajo autónomo, su valor es relativamente escaso, ya que la

exportación implica una complejidad que la convierte en un objetivo difícilmente contemplable por los microempresarios, pero al menos no se impide el acceso a quienes contemplen esta posibilidad.

2.3.3. Fondo de Apoyo a las pymes turísticas y comerciales

Se trata de un fondo creado para suplir la restricción generalizada del crédito, que desde finales del año 2008 venía afectando a la economía andaluza y concretamente a los sectores del turismo y del comercio, para contribuir de forma efectiva al mantenimiento y a la creación de empleo y por último para ayudar a los emprendedores de los sectores de turismo y comercio a la puesta en marcha del negocio.

El Fondo tuvo una dotación inicial para el ejercicio 2009 de 70 millones de euros, ampliándose posteriormente con 50 y 30 millones de euros más, según quedó recogido en el artículo 5 de la ley 5/2009, de 28 de diciembre del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010 y el artículo 5 de la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012, respectivamente, siendo su dotación total de 150 millones de euros.

Los instrumentos financieros que se pueden aprobar con cargo a este Fondo son préstamos, pólizas de crédito y otorgamiento de garantías, efectuándose en condiciones de mercado, sin que en ningún caso tengan la consideración de subvenciones o ayudas públicas.

Existe una amplia horquilla de financiación con un mínimo de 12 000 euros y un tope máximo de 2,1 millones de euros por proyecto para inversión y de 300 000 euros para gastos de circulante (gasto corriente). Los límites máximos a financiar están condicionados a un empleo estable y de calidad, mediante un marco flexible y parametrizable, que permite evitar en parte las fluctuaciones estacionales, incentivar actuaciones de planes de formación y de igualdad, e indirectamente incidir en el incremento de la competitividad, incentivando a su vez el crecimiento empresarial y por tanto, económico de la región.

Los plazos de amortización y carencia se ajustan al proyecto y a la capacidad de reembolso del solicitante, siendo el plazo máximo de 7 años y dos de carencia, alcanzando en casos excepcionales, un plazo de amortización de 10 años.

Los destinatarios de los instrumentos financieros del Fondo son las empresas viables, siendo exigible en todo caso, que se trate de una organización de medios materiales y humanos con finalidad lucrativa, que cumpla con los siguientes requisitos:

- Pueden adoptar cualquier forma jurídica, incluidos autónomos, a excepción de sociedades civiles y comunidades de bienes.
- Pueden acogerse tanto PYMES como no PYMES, incluidas las sociedades en formación.
- Deben tener domicilio social o contar con centros operativos en Andalucía o que vayan a contar con establecimiento operativo en Andalucía en virtud del proyecto que se financie con el Fondo.
- Deben tener al día el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social.
- Las empresas en crisis, excepto las empresas de nueva creación o con una antigüedad inferior a los tres años, no pueden ser destinatarias del Fondo.
- Las empresas destinatarias no pueden estar participadas en más de un 25% por una Administración o una Entidad Pública.
- Las empresas beneficiarias no pueden tener la residencia fiscal en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal o estar participadas por otras empresas con sede social en un paraíso fiscal.
- Las empresas deben dedicarse, de manera habitual y con ánimo de lucro, a la prestación de algún servicio turístico o comercial, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 del Decreto 99/2009 regulador de los fondos de apoyo a las PYMES Agroalimentarias, Turísticas y Comerciales y de Industrias Culturales, y del Fondo para la Internacionalización de la Economía Andaluza.

Los proyectos a financiar con los instrumentos financieros pueden consistir tanto en inversiones como en operaciones de circulante-corriente. Las inversiones objeto de financiación pueden haberse iniciado hasta seis meses antes de la presentación de la solicitud.

Con carácter general, son financiables los proyectos que contribuyan de forma efectiva a la creación, modernización, mejora de la competitividad, a la mejor gestión y calidad del servicio, a la incorporación de nuevas tecnologías, a la renovación de su actividad y a la adaptación de su estructura a su entorno.

Quedan excluidas:

- Las refinanciaciones de pasivo de naturaleza bancaria salvo las que forman parte de un plan de reestructuración integral de la empresa o las que tengan su origen en la contracción del crédito del sistema financiero siempre que la empresa haya generado un resultado operativo positivo durante el último ejercicio cerrado y año en curso, las deudas con socios y administradores y las operaciones de salida del capital que la sociedad pudiera considerar, a excepción de las aportaciones que se pudieran haber anticipado por parte de los socios y/o administradores destinados al proyecto objeto de financiación.
- El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) o cualquier otro impuesto o tributo ligado al gasto o inversión, que sea recuperable por el solicitante.

Esta medida se sustenta en las siguientes disposiciones normativas:

- Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009.
- Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.
- Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.
- Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011.
- Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012.
- Decreto 99/2009, de 27 de abril, regulador de los fondos de apoyo a las PYMES Agroalimentarias, Turísticas y Comerciales y de Industrias Culturales, y del Fondo para la Internacionalización de la Economía Andaluza.

- Orden del 9 de marzo de 2.010, publicada el 22/03/10 en el BOJA N° 56, por la que se abre la fecha de presentación de solicitudes para las empresas destinatarias de los Fondos de Apoyo las empresas Turísticas y Comerciales, con el objeto de financiar también los gastos que no tengan la consideración de inversiones.
- Convenio de fecha 30 de julio de 2010 y su adenda de fecha 12 de mayo de 2011, suscritos entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública y la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (actualmente Consejería de Turismo y Deporte).
- Convenio de Colaboración suscrito entre la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, La Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía y la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía, firmado el 14 de junio de 2013, relativo a la gestión del Fondo de Apoyo a las Empresas Turísticas y Comerciales. Con fecha 13 de junio de 2015, se firma prórroga del convenio con la Agencia Idea y Soprea por una nueva anualidad.

La importancia de esta medida, lo mismo que las restantes medidas de financiación reembolsable, estriba en que se trata de paliar el efecto de la restricción generalizada del crédito privado sobre las PYMES y no PYMES, incluidos los autónomos, agravada por los efectos de la prolongada situación de crisis. Con estas medidas, los beneficiarios no obtienen ningún tipo de subvención o ventajas, pero al menos pueden acceder a financiación que les permita avanzar en sus proyectos o al menos mantenerse, lo cual no deja de ser importante.

2.4. Plan de activación del comercio ambulante

Este Plan, aprobado en la Orden de 23 de enero de 2015, por la que se aprueba el Plan de Activación del Comercio Ambulante en Andalucía para el período 2015/2017, se formula como consecuencia de la importancia que se atribuye a esta modalidad de actividad económica.

En base a los datos del Censo de Mercadillos de 2013, elaborado por la Junta de Andalucía, el número total de mercadillos está cerca de los 900, los cuales computan un total de casi 42 000 puestos de venta, pero el número de comerciantes ambulantes es mucho mayor, ya que se debe tener en cuenta las personas (normalmente familiares) que

ayudan o colaboran en esta modalidad comercial. Por ello, y por su singularidad, es necesario un plan específico que contribuya a la calidad y modernización de esta forma de venta.

El sector de la venta ambulante, como indica el preámbulo de la Orden de 23 de enero de 2015, debe adaptarse a los nuevos tiempos, debe dar un paso más para conseguir que su actividad sea reconocida por el valor social y económico que aporta a la sociedad.

Por ese motivo, se pretende impulsar la modernización del sector y ello a través de actuaciones que lograrían aumentar la profesionalidad de los vendedores ambulantes, mejorar sus condiciones de trabajo y por extensión su seguridad y salud laboral, así como lograr una mayor calidad en la prestación del servicio, lo que redundaría lógicamente en un mayor beneficio para los consumidores y usuarios.

Los objetivos generales del Plan de Activación del Comercio Ambulante en Andalucía, son los siguientes:

- Reconocimiento de la importancia del comercio ambulante en Andalucía.
- Incidir en la profesionalización y la especialización de este sector, considerando el mismo como una actividad económica más.
- Dotar al sector del comercio ambulante de unos distintivos de calidad.
- Optimizar la organización y gestión en los mercadillos.
- Promover la formación y la innovación como elementos clave para una mayor modernización y mejor prestación del servicio.
- Mejorar y dinamizar el proceso de comercialización y distribución de las empresas de comercio ambulante.
- Provocar sinergias comercio ambulante-otros sectores.

Se trata de una medida más que pone de manifiesto el genuino interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía por la vertiente social del trabajo autónomo. En el caso de la venta ambulante, se trata de una realidad que constituye la fuente de sustento a un importante volumen de población, constituida por autónomos y colaboradores familiares, que realiza su actividad en unas condiciones de trabajo manifiestamente mejorables.

Con esta medida no se trata de fomentar la aparición de nuevas iniciativas, sino de

mejorar la profesionalización y las condiciones de trabajo de las que ya existen, lo que pone de manifiesto la sensibilidad subyacente en esta Comunidad Autónoma por los aspectos sociales, ya que se trata de mejorar las condiciones de trabajo de un amplio colectivo que se refugia en el trabajo autónomo como mecanismo de subsistencia.

2.5. Servicios de apoyo: la fundación pública andaluza «ANDALUCIA EMPRENDE»

2.5.1. Servicios que presta la Fundación «Andalucía Emprende»¹⁶⁸

Esta Fundación apoya la creación, el desarrollo y la consolidación de los proyectos emprendedores, con servicios especializados prestados desde la red de Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial (CADE), presente en toda la Comunidad Autónoma.

Los Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial (CADE) de Andalucía Emprende, concentran gran parte de sus esfuerzos en aumentar las actuaciones con futuros emprendedores y empleadores y en ampliar la cobertura de atención sobre los mismos.

De este modo, prestan servicios de apoyo para impulsar la creación de empresas y el desarrollo empresarial, entre los que se encuentra el asesoramiento técnico y financiero (búsqueda de recursos), la formación y el alojamiento empresarial, la tutorización y el acompañamiento en la puesta y marcha y en el desarrollo de cualquier idea de negocio.

Los servicios que se prestan son los siguientes:

a) *Asistencia para el inicio de la actividad.* Los planes de viabilidad son la herramienta fundamental a través de la cual los CADES realizan funciones de asesoramiento y consultoría a las personas que acuden a solicitar sus servicios, con una idea de negocio. Esta asesoría técnica también se realiza con empresarios que lo solicitan, con el fin de evaluar el rendimiento y el estado financiero de su empresa.

En el caso de los planes de viabilidad, la asistencia técnica consiste tanto estudiar una idea nueva para su puesta en marcha en un territorio determinado, como en la creación y gestión técnica de dicho plan.

168 <http://www.andaluciaemprende.es>

Esta asistencia se complementa con la constitución de la empresa por vía telemática a través de la red de los Puntos de Atención al Emprendedor, en la que están integrados los CADE, y que permite agilizar todos los trámites que conlleva la creación de una empresa. Este servicio permite la creación online, a través del Documento Único Electrónico (DUE), de sociedades limitadas de nueva empresa, sociedades de responsabilidad limitada y proyectos promovidos por empresarios individuales, con el consecuente ahorro de tiempo y costes para los emprendedores.

El Banco de Ideas de Negocio es una innovadora fuente de información que consiste en una base de datos donde se recoge información sobre proyectos de personas emprendedoras que se están llevando a cabo o que se contempla su puesta en marcha en alguna zona de la geografía andaluza.

Esta fuente de información resulta muy potente en el sentido que refleja a medio y largo plazo la naturaleza de las nuevas iniciativas generadoras de empleo en Andalucía, qué nuevas actividades están consolidándose en el territorio y en qué nuevos ámbitos se están abriendo perspectivas de trabajo.

El Banco de Ideas de Negocio permite diferenciar entre propuestas de autoempleo-emprendedores e iniciativas públicas-privadas. La diferencia entre ambas categorías se encuentra en la propia envergadura y volumen (en términos de inversión y creación de empleo). La primera se centra en la figura de la persona autónoma y en su proyecto empresarial; mientras que la segunda recoge grandes empresas y proyectos, que pueden tener un origen público (puesto en marcha, ideado e impulsado por algún ente de la administración pública) o un origen privado.

b) *Alojamiento empresarial*. Las empresas pequeñas que se integran en redes parecen grandes, y pueden competir con ellas comprando/vendiendo productos/servicios. Hay varios tipos de redes: viveros/incubadoras, centros de innovación emprendedora, hoteles de empresas, redes de compras/ventas, marcas paraguas, etc.

Las redes eficaces viven en internet, que permite gestionar el conocimiento, permiten integrar innovación y tecnología a los negocios emergentes, y son imprescindibles para pensar el negocio en clave local y actuar en un mundo global.¹⁶⁹ Es

169 Para información más detallada sobre las redes existentes, se puede consultar la página web del

más fácil integrarse que crear una red nueva.

En el caso de la Fundación «Andalucía Emprende», el servicio de alojamiento empresarial permite a emprendedores y a empresas disponer de espacios gratuitos para desarrollar su actividad durante un tiempo que oscila entre seis meses y tres años. En la modalidad de pre-incubación, se presta el servicio en oficinas, durante seis meses, a proyectos que aún no se han constituido como empresas, para que puedan desarrollar el plan de negocio previo a la constitución de la actividad. En cambio, en la modalidad de incubación, se presta a empresas ya creadas, para que puedan iniciar su actividad o desarrollarla mediante procesos orientados a su consolidación. En este caso, el servicio se presta en oficinas, durante un periodo de un año, o en naves industriales, durante tres años.

c) La *formación empresarial* es un aspecto clave para el desarrollo y la consolidación de todo proyecto empresarial. Por eso en Andalucía Emprende se amplían los conocimientos de los beneficiarios a través de sesiones formativas que ayudan a explotar su potencial emprendedor y hacen crecer su negocio.

Este servicio se presta en dos modalidades:

- Formación empresarial básica, para emprendedores sin conocimientos previos sobre la gestión de una empresa. Se contempla una amplia oferta de materias formativas, entre las que se encuentran trámites administrativos, formas jurídicas, contabilidad, fiscalidad o marketing.
- Formación empresarial personalizada, para emprendedores que parten con conocimientos empresariales previos pero desean ampliarlos. En este caso, se adaptan las materias formativas a las necesidades específicas de cada proyecto empresarial. Contempla contenidos de nivel avanzado, entre los que se encuentran la innovación, la cooperación o la internacionalización.

d) *Tutorización, acompañamiento y seguimiento*: a las empresas que se adhieren a los centros de apoyo, se les ofrece un itinerario completo y personalizado de tutorización, acompañamiento y seguimiento para sacar el máximo rendimiento a las oportunidades de cada proyecto y para buscar soluciones conjuntas a las principales barreras que impidan

Servicio Público de Empleo Estatal (Empleo y formación/autoempleo/redes de emprendedores), enlace: https://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar_empleo/mapavideos/emprender_un_negocio/dh00.html consultado el 28/11/2016.

su crecimiento y desarrollo en el mercado.

Para la prestación de este servicio, el personal técnico mantiene reuniones periódicas con los emprendedores y trabaja junto a ellos en los diferentes ámbitos de la gestión empresarial, desde la definición del modelo de negocio hasta la planificación estratégica o el marketing, pasando por la elección de la forma jurídica o los trámites para la constitución de la actividad empresarial.

También se realiza un seguimiento de cada uno de los proyectos a los que se presta este servicio, para conocer su evolución, tanto económica como de gestión, corregir los déficits que se detectan y potenciar aquellos aspectos que aporten valor añadido al éxito del negocio.

e) La *consultoría específica* para la consolidación empresarial es un servicio de apoyo continuado orientado a la supervivencia de las empresas en el mercado. A través de este servicio, se ofrece asistencia técnica especializada en la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio y apoyo en la incorporación de factores relacionados con la innovación, la modernización o la internacionalización, que favorezcan el crecimiento de cada empresa y contribuyan a la generación de nuevos puestos de trabajo.

f) La *asistencia en la toma de decisiones estratégicas* se presta para que todas las personas que forman parte del ecosistema emprendedor puedan mejorar sus oportunidades. En Andalucía Emprende se ofrece un servicio de asistencia en la toma de decisiones estratégicas basado en el desarrollo de sistemas de inteligencia territorial y en estudios técnicos de investigación social y económica. De este modo, el personal dispone de información actualizada y útil sobre indicadores estadísticos, estudios de investigación y resultados procedentes del análisis y el seguimiento de la actividad emprendedora, lo que permite ofrecer información y herramientas de apoyo para la planificación y la toma de decisiones estratégicas.

g) *Servicios financieros*. Los CADE también prestan asesoramiento para la captación de recursos financieros, públicos o privados, con el fin de que los emprendedores puedan encontrar financiación para la puesta en marcha de sus proyectos empresariales. De este modo, Andalucía Emprende ayuda a las personas que acuden a estos centros a buscar financiación acompañándoles en todo el proceso de solicitud y tramitación.

Para paliar el problema del acceso al crédito de los emprendedores, existen convenios de colaboración con distintas entidades, tanto públicas como privadas, que ofrecen un servicio financiero integral a autónomos y pymes.

El objetivo de estos acuerdos es facilitar a los proyectos a los que se apoya en los CADE, el acceso a servicios y recursos financieros en condiciones ventajosas, para favorecer y mejorar la gestión y el desarrollo de su actividad empresarial.

Se han formalizado los siguientes acuerdos:

- El Protocolo de colaboración entre la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) y Andalucía Emprende, en el marco del Fondo de Economía Sostenible. Desde Andalucía Emprende se difunden las principales características de los Fondos de Economía Sostenible (fondos reembolsables), se proporciona asesoramiento a cada promotor en requisitos como la viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto, se contribuye a la generación y el mantenimiento del empleo y se tutoriza a los proyectos en la tramitación de los expedientes.
- El Acuerdo de colaboración entre Andalucía Emprende y el Instituto de Crédito Oficial (ICO), firmado en 2011, tiene por objeto asesorar a autónomos y pymes en la elección y en la tramitación de la solicitud de la línea ICO que mejor se adecúe a sus necesidades de financiación. Este asesoramiento se presta en los Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial.
- El Convenio de colaboración entre Andalucía Emprende y Microbank, firmado en 2011, permite ofrecer financiación para promover el autoempleo, el establecimiento, la consolidación o la ampliación de microempresas y negocios de autónomos. Andalucía Emprende ofrece asesoramiento en la tramitación de expedientes, además de facilitar los servicios de apoyo y asistencia técnica para el buen desarrollo de los proyectos mediante un estudio económico-financiero y un plan de negocio.
- El Convenio de colaboración entre Andalucía Emprende y la Fundación CajaSur, firmado en 2013, tiene por objeto asesorar a las empresas en la tramitación de los créditos de Cajasur. Este asesoramiento se presta en los Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial.

- El Convenio de colaboración entre Andalucía Emprende y Caja Rural de Granada, firmado en 2014, permite ofrecer a los emprendedores productos y servicios financieros con condiciones ventajosas. Andalucía Emprende presta a las empresas que acudan a Caja Rural asistencia gratuita para el óptimo desarrollo de su actividad, a través de asesoramiento técnico cualificado en el análisis de la viabilidad de los proyectos, en la elaboración del plan de negocio, así como en la solicitud y la tramitación del producto o servicio elegido. Por su parte, Caja Rural de Granada solventa las operaciones presentadas en un plazo no superior a siete días, estando muy por debajo del periodo normal de concesión.
- El Convenio de colaboración entre Andalucía Emprende y Unicaja Banco, suscrito en 2014, pone a disposición de los proyectos a los que apoya Andalucía Emprende, un servicio financiero integral específico para facilitarles el acceso a la financiación en unas condiciones especiales.

2.5.2. Programas de la Fundación «Andalucía Emprende»

En la Fundación «Andalucía Emprende» se desarrollan programas específicos para fomentar la cultura emprendedora y la actividad empresarial en sectores y colectivos estratégicos, con especial potencial de crecimiento y desarrollo.

Estos programas constituyen instrumentos eficaces e innovadores que permiten, entre otras cosas, inculcar el emprendimiento en jóvenes, mejorar la formación empresarial, extender la oferta de servicios de apoyo al emprendimiento, promover la cooperación, e impulsar la internacionalización.

a) *Programas educativos.* El objetivo de estos programas educativos, desarrollados en colaboración con la Consejería de Educación, Cultura y Deportes y las Universidades Públicas andaluzas, es fomentar la cultura emprendedora en estudiantes.

Con ellos se motiva y forma a futuros emprendedores, impartiendo conocimientos específicos sobre materias empresariales y promoviendo, de un modo

práctico, el desarrollo de habilidades para el emprendimiento, como la iniciativa, la creatividad, la responsabilidad, la toma de decisiones o el trabajo en equipo.

Estos programas se enmarcan en el *Plan para el Fomento de la Cultura Emprendedora en el Sistema Educativo Público de Andalucía*, aprobado por el Decreto 219/2011, de 28 de junio.

La «Miniempresa educativa» es un programa para acercar a los estudiantes al mundo empresarial con talleres formativos en los que aprenden a crear y gestionar sus propias empresas, a presentarla al público y a poner a la venta sus productos en un mercado real.

El «Music Hero» es un juego de simulación empresarial on-line para estudiantes con edades comprendidas entre los 12 y los 17 años, diseñado para que desarrollen sus habilidades emprendedoras, enfrentándose los participantes al reto de crear su propio grupo musical y de llevarlo al éxito, poniendo en práctica una estrategia que les permita tener más seguidores que sus competidores. Aprenden, así, a tomar decisiones y a gestionar los recursos de los que disponen.

El programa «Emprendejuven» se dirige a estudiantes de Formación Profesional, y tiene como objetivos mostrar el emprendimiento como una opción real y posible de acceso al mercado laboral y formar a quienes tienen verdadero potencial emprendedor.

b) Las «aulas Andalucíaemprende» están presentes en las Universidades Públicas andaluzas, y tienen como objetivo fomentar el emprendimiento en estudiantes, docentes e investigadores, para favorecer la creación de empresas cualificadas y de alto valor añadido. A través de una amplia gama de actividades, entre las que se encuentran seminarios, talleres formativos o prácticas en empresas, se promueve la formación emprendedora como pilar básico para la transformación de ideas en negocios; se favorece la creación y el desarrollo de nuevas empresas, con especial atención a las de base tecnológica, y se impulsa la investigación sobre el fenómeno emprendedor.

c) El Programa «Cicerone» es una iniciativa destinada a fomentar el emprendimiento en estudiantes de Formación Profesional mediante la coordinación de las actuaciones que, para ello, realizan los distintos organismos, tanto públicos como privados, del ecosistema emprendedor. Persigue, por un lado, que el profesorado de los centros educativos participantes encauce los proyectos finales de estudiantes hacia las instituciones o entidades que puedan facilitar su puesta en marcha y por otro lado,

optimizar los recursos y los servicios de apoyo al emprendedor que ofrecen las distintas entidades, evitando, con ello, solapamientos o duplicidades.

Para ello, se desarrollan encuentros profesionales en los que participan los centros educativos y los agentes económicos y sociales de la zona y mesas técnicas de promoción del emprendimiento orientadas a generar sinergias que faciliten la puesta en marcha de nuevas ideas emprendedoras.

d) El Programa «*Empresas por la inserción laboral*» es un programa para facilitar la inserción laboral de jóvenes menores de 30 años mediante la realización de prácticas en empresas incubadas en Andalucía Emprende. Los participantes deben tener titulación universitaria o de Formación Profesional, o bien ser estudiantes de postgrado universitario o de Formación Profesional en fase de formación en centros de trabajo. Las empresas que participan en este programa pueden acoger a los jóvenes en prácticas formativas o prácticas laborales remuneradas y, dependiendo de la modalidad, pueden disfrutar de una prórroga del servicio de incubación de Andalucía Emprende de entre 6 y 12 meses.

e) El Programa «*Educación emprendedora y el mundo del trabajo*», es un programa para mejorar las prácticas, procesos y políticas en Europa en materia de educación emprendedora con el fin de asegurarse de que los jóvenes adquieren las habilidades emprendedoras básicas para la vida, para su desarrollo personal y su futuro laboral. En el marco de esta iniciativa, se han desarrollado una serie de documentos que recogen ampliamente aquello que se debe hacer o no hacer a la hora de poner en marcha un programa de fomento de la cultura emprendedora en cualquier centro educativo

f) El Programa «*Celera Emprende*» es una iniciativa dirigida a emprendedores y empresas innovadoras y disruptivas con potencial de crecimiento y escalables, que sean susceptibles de realizar un proceso de aceleración, y cuenten con potencial para desarrollar un modelo de negocio viable técnico, económico y financiero. Tiene como objetivo la maduración y puesta en marcha de 20 proyectos empresariales, así como mejorar la competitividad de los mismos, aumentando sus posibilidades de éxito, supervivencia y desarrollo de mercado.

g) Las «*Lanzaderas Andalucía Emprende*» tienen como objetivo favorecer la

inserción socio-laboral de personas desempleadas. Es un programa basado en nuevos métodos de empleabilidad y técnicas como el *coaching*, encaminados al desarrollo de habilidades para el empleo y el emprendimiento. Estas lanzaderas representan una nueva filosofía en la intervención social del desempleo, al aplicar una metodología innovadora basada en la proactividad. A través del trabajo comprometido y en equipo, sus integrantes comparten experiencias y conocimientos que mejoran notablemente sus posibilidades de encontrar trabajo, bien por cuenta ajena, a través de la formación o mediante el desarrollo de un proyecto.

h) El «*Proyecto Lunar*» es el primer programa público de apoyo integral a emprendedores de la industria creativo-cultural andaluza. Destinado a fomentar la creación, el desarrollo y la consolidación de empresas y empleo en este sector estratégico, este proyecto ofrece asesoramiento, formación, tutorización de expertos para la elaboración de planes de negocios individualizados, búsqueda de nuevas oportunidades de negocio y vías de financiación, apoyo en los trámites de constitución de empresas, alojamiento empresarial gratuito, herramientas de información para conocer la evolución de la tecnología y el mercado de manera permanente y actualizada y redes creativas de contactos que amplían el abanico de oportunidades de sus usuarios.

i) Finalmente, el *Programa Seniors* es un programa de tutorías especializadas para empresas adscritas a la Red Andalucía Emprende, impartidas por personas pre-jubiladas o jubiladas con una larga trayectoria profesional que hayan tenido su propia empresa o hayan trabajado por cuenta ajena, ocupando puestos ejecutivos o directivos. El objetivo es aprovechar los conocimientos, habilidades, experiencias y contactos que han adquirido estos especialistas a lo largo de su vida profesional y transferirlos al impulso y el desarrollo de nuevos proyectos empresariales andaluces mediante tutorías especializadas en tres áreas fundamentales: estrategia empresarial, financiación y relaciones comerciales.

Las tutorías se dividen en dos fases: la primera, de un mes de duración, en la que el tutor realiza un diagnóstico de la situación de la empresa y establece un plan de formación personalizado, acorde a sus necesidades; y la segunda, de aproximadamente cinco meses de duración, en la que se desarrolla el plan de tutorización.

Podemos concluir este apartado valorando muy positivamente el papel que

desempeña la Fundación «*Andalucía Emprende*», que contribuye a la promoción del emprendimiento, principalmente a través de los CADE y los servicios de los viveros de empresas, a lo que se añaden una serie de programas, algunos de los cuales constituyen contribuciones ciertamente innovadoras e interesantes, como es el caso del Banco de Ideas de Negocio, que es una buena fuente de inspiración para personas que buscan la forma de iniciar su propio negocio, el de las miniempresas educativas, que funciona en la C. A. de Andalucía, y que a nivel estatal fueron introducidas por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores, y aún están pendientes de desarrollo reglamentario. Estas miniempresas ofrecen a los estudiantes la oportunidad de obtener experiencias relacionadas con el mundo del emprendimiento. También constituyen una aportación innovadora las lanzaderas, que introducen la aplicación del coaching a la facilitación de la inserción laboral, y el programa Seniors, que aprovecha el valioso conocimiento y experiencia de personas prejubiladas o jubiladas, que debido al trabajo que han desempeñado en su vida activa, pueden ofrecer importantes contribuciones a quienes se encuentran en el inicio de su proyecto emprendedor. Se trata de medidas originales en su gran mayoría, que junto con las desarrolladas por otras Comunidades Autónomas, pueden contribuir a enriquecer el abanico de posibilidades disponibles para los poderes públicos a la hora de promocionar la actividad empresarial en general, y el trabajo autónomo en particular.

Por su parte, el programa de incentivos al desarrollo industrial y creación de empleo, que incluye subvenciones, bonificaciones de tipo de interés y préstamos a bajo interés, pretende el desarrollo económico a la vez que la creación de empleo. De cara al trabajo autónomo, tiene una importancia relativa, ya que solo permite el acceso de autónomos que crean algún empleo adicional al suyo, con lo que se excluye a un importante colectivo cuya envergadura de negocio se encuentra en una fase que no alcanza el desarrollo suficiente para la incorporación de empleados.

En cuanto al programa innoactiva 6000, dirigido a subvencionar la innovación va dirigido a jóvenes menores de 35 años. En este aspecto, contrasta con la C. A. de Cataluña, que proporciona importantes subvenciones a la innovación, y la de Madrid, que con los cheques de innovación subvenciona la contratación de servicios de asistencia técnica, pero curiosamente excluye a los empresarios autónomos, al exigir que se trate de empresas

«persona jurídica».

No podemos dejar de resaltar la importancia que de cara al trabajo autónomo tiene el Plan de Activación del Comercio Ambulante, que se propone poner en valor y mejorar las condiciones de esta realidad que permite subsistir a un importante colectivo que realiza su trabajo en condiciones claramente mejorables. No se trata de incentivar nuevas altas, sino de mejorar las condiciones de trabajo y los aspectos relacionados con la calidad del servicio, organización y adaptabilidad de las actividades ya existentes, lo que pone de manifiesto la especial sensibilidad hacia los aspectos sociales del trabajo autónomo en la Comunidad Andaluza.

Finalmente, debemos otorgar, también una valoración positiva a la actividad de los viveros de empresas, que al igual que las otras Comunidades Autónomas, prestan un servicio esencial en el proceso de implementación de los proyectos emprendedores, entre los que se incluye el autoempleo individual.

Estas líneas de actuación adoptadas en la C. A. de Andalucía para promocionar la actividad empresarial concuerdan con la hipótesis de que los poderes públicos conceden importancia al trabajo autónomo como factor contribuyente a la solución al problema del desempleo. En el caso de la C. A. de Andalucía, en los programas de promoción de la actividad empresarial se da plena posibilidad de acceso a los empresarios autónomos, con independencia de sus mayores o menores probabilidades de acceso, pero a diferencia de algunos programas de la C. A. de Cataluña, que veremos más adelante, no se establecen exclusiones explícitas. En esta línea argumental se puede encuadrar también el establecimiento del Plan de Activación del Comercio Ambulante, que además de dejar vislumbrar la importancia concedida al trabajo autónomo como generador de empleo, pone de manifiesto la preocupación por el aspecto social, ya que los poderes públicos no se limitan a dejar actuar libremente en el mercado, sino que se procura la mejora de las condiciones generales de esa actividad.

3. PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA: MEDIDAS QUE NO EXCLUYEN AL TRABAJO AUTÓNOMO

3.1. Incentivos

3.1.1. La Agencia de apoyo a la empresa catalana (ACCIÓN)

ACCIÓN es una entidad adscrita al Departamento de Empresa y Ocupación, especializada en el fomento de la innovación y la internacionalización, cuyos objetivos son incrementar la productividad de la empresa catalana y la eficiencia de la innovación, la tecnología y el talento, aumentar el número de empresas en el exterior y mejorar el posicionamiento de los productos y de los servicios de Cataluña en los mercados internacionales, e impulsar inversiones en Cataluña que generen riqueza y desarrollo económico y social, así como un empleo de calidad.

Centra su actividad en torno a tres grandes ejes: la innovación, la internacionalización y la mejora del modelo de negocio empresarial.

3.1.2. Ayudas del Programa de apoyo a la innovación de la pequeña y mediana empresa innoempresa (2007 a 2013)

Estas ayudas consisten en subvenciones para proyectos de innovación, desarrollo o codesarrollo de nuevo producto, o implantación de sistematización de la innovación. Se dirigen a autónomos y pymes interesados en potenciar su capacidad de innovación y competitividad a través de nuevas tecnologías, planes estratégicos, I+D, nuevos diseños de producto y sistemas de calidad entre otras actuaciones. Es un programa de ámbito nacional gestionado por las diferentes comunidades autónomas.

Innoempresa es un programa plurianual que se puso en marcha en enero de 2007 y

estaba previsto hasta final de 2013. Anualmente cada Comunidad Autónoma establecía su propia convocatoria.

Algunas Comunidades Autónomas han realizado nuevas convocatorias para proyectos de tipo regional, financiados con cargo a sus propios recursos.

El Programa de apoyo a la innovación de la PYME en Cataluña responde a los objetivos de la Agencia de Apoyo a la Empresa Catalana (en adelante ACCIÓN).

Este programa consistió en ayudas para fomentar el proceso de innovación de las PYMEs catalanas entre los años 2007-2013 a través de tres líneas de proyectos:

1. *Innoempresa Desarrollo Individual*: ayudas para proyectos individuales de desarrollo de nuevos productos diferenciales que aporten ventajas competitivas a la empresa.
2. *Innoempresa Co-Desarrollo*: ayudas para proyectos de desarrollo de nuevos productos diferenciales que aporten ventajas competitivas a la empresa, en la que colaboran, tanto en su realización como en su financiación, un mínimo de dos empresas (no vinculadas).

Se consideró que una empresa desarrollaba un "producto diferencial" cuando:

- Una empresa que nunca ha desarrollado un producto propio, desarrolla su primer producto.
 - Una empresa que ya desarrolla y comercializa productos propios, desarrolla un producto totalmente diferente, es decir, que no supone una simple renovación, mejora o modificación de los productos ya existentes en su cartera de productos.
3. *Innoempresa Sistematización*: ayudas a la empresa para desarrollar su propio modelo de gestión de la innovación.

Podían ser beneficiarias de estas ayudas las pequeñas y medianas empresas con ánimo de lucro y establecimiento operativo en Cataluña, entendiéndose como empresa aquella entidad constituida según alguna de las formas jurídicas siguientes: empresario individual, sociedad civil privada, comunidad de bienes, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima, sociedad laboral y sociedad cooperativa.

Eran subvencionables los siguientes tipos de proyectos:

a) Proyectos de desarrollo de nuevos productos diferenciales. Se considera que una empresa desarrolla un producto diferencial cuando desarrolla su primer producto propio, o bien cuando desarrolla un producto totalmente diferente, es decir, que no supone una simple renovación, mejora o modificación de los productos ya existentes en su catálogo de productos.

Según el número de empresas que participen en el proyecto se diferenciaba entre dos tipologías de proyectos subvencionables:

a1. Proyectos individuales de desarrollo de nuevos productos diferenciales

Proyectos presentados de manera individual consistentes en el desarrollo de nuevos productos diferenciales para la empresa, que debían tener un gasto subvencionable aceptado mínimo de 30 000 euros en el caso de ser pequeña empresa, y de 60 000 euros si se trataba de una mediana empresa. Si bien la empresa debía explicar y justificar, tanto a nivel técnico como presupuestario, las etapas de desarrollo, industrialización y comercialización del nuevo producto, únicamente se consideraban subvencionables los gastos asociados a la primera etapa (desarrollo).

A2. Proyectos de co-desarrollo de nuevos productos diferenciales: desarrollo conjunto de como mínimo un producto nuevo para cada una de las empresas participantes y que debían tener las siguientes características:

- Las empresas debían tener sus relaciones formalizadas documentalmente mediante un contrato, convenio o acuerdo en que se establezcan los derechos y las obligaciones de los diferentes participantes en el proyecto, así como la distribución de los beneficios/gastos asociados al producto desarrollado.
- Los proyectos presentados debían tener un gasto subvencionable aceptado mínimo de 60 000 euros (asociado a la etapa de desarrollo).
- Debían explicarse y justificarse, tanto a nivel técnico como presupuestario, las etapas de desarrollo, industrialización y comercialización del nuevo producto, poniendo un énfasis especial en el valor aportado por parte de cada una de las empresas participantes.

- No se admitían proyectos en los que existiese vinculación entre las empresas participantes.

b) Proyectos de iniciación a la sistematización de la innovación. Son objeto de estas ayudas los proyectos dirigidos a gestionar el proceso de innovación de forma sistemática, de modo que la empresa desarrolle su propio modelo de gestión de la innovación con la ayuda de un asesoramiento externo. Antes de recibir el asesoramiento objeto de esta ayuda, las empresas beneficiarias debían asistir a unas sesiones de formación impartidas por ACCIÓN.

Los proyectos debían tener un gasto subvencionable aceptado mínimo de 10.000 euros.

Se consideraban gastos subvencionables:

1.-Proyectos de desarrollo de nuevos productos diferenciales:

a) Los gastos de asesoramiento externo correspondientes a las actuaciones vinculadas a la etapa de desarrollo, previas a la industrialización:

Actividades vinculadas a la fase de diseño del nuevo producto, tales como las de diseño industrial, funcionalidad, usabilidad o estudios previos con usuarios.

Actividades vinculadas a la fase de ingeniería, tales como las de modelaje, ingeniería de producto, prototipado, diseño para la fabricación de producto, asesoramiento en normas técnicas, análisis y desarrollo de materiales, monitorización, análisis de quiebra y estudios de mejora de proceso productivo para la fabricación del producto.

Actividades vinculadas a la fase de validación, tales como los ensayos, pruebas, tests, simulación, metrología, estudios y pruebas con usuarios o especificaciones técnicas del nuevo producto.

b) Las inversiones materiales o inmateriales realizadas en la etapa de desarrollo, previa a la industrialización del producto (hasta el prototipo no comercializable).

2.- Proyectos de iniciación a la sistematización de la innovación: los gastos de asesoramiento externo relacionados con la implantación de un modelo propio de gestión de la innovación.

No eran subvencionables los siguientes gastos:

- Casos en que el proveedor tenía vinculación con el solicitante según la definición

establecida en la base 18.3 del anexo de estas bases reguladoras, excepto justificación expresa que deberá ser valorada por ACCIÓN.

- Servicios prestados a las pequeñas y medianas empresas que constituyen una actividad permanente o periódica y que están relacionados con los gastos de funcionamiento normales de la empresa.

Las ayudas tenían la siguiente intensidad:

- a) Gastos de asesoramiento: como máximo, hasta el 50% del gasto subvencionable.
- b) Gasto subvencionable en inversiones materiales o inmateriales: hasta el 15% en el caso de pequeñas empresas, y hasta el 7,5%, en el caso de medianas empresas, con un límite máximo de 18 000 € por empresa.

El procedimiento de concesión de estas ayudas se tramitaba en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 8 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, quedando condicionada la concesión de estas ayudas a las disponibilidades presupuestarias.

La Regulación legal de esta medida se encuentra en:

- Real Decreto 1579/2006 de 22 de diciembre por el que se establece el régimen de ayudas y el sistema de gestión del Programa de apoyo a la innovación de las pequeñas y medianas empresas 2007-2013.
- Resolución EMO/1227/2013, de 31 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras de la línea de ayudas del Programa de apoyo a la innovación de las pequeñas y medianas empresas 2007-2013 (InnoEmpresa), y se hace pública la convocatoria para el año 2013.
- Resolución EMO/93/2012, de 9 de enero, por la que se aprueban y se hacen públicas las bases generales que deben regir las ayudas convocadas por la Agencia de Apoyo a la Empresa Catalana, ACCIÓN.

3.1.3. Ayudas a la innovación dentro del proyecto WIDER

Esta medida consiste en subvenciones otorgadas a través de la Agencia para la Competitividad de la Empresa (ACCIÓN), para cofinanciar los gastos de subcontratación de un proveedor de conocimiento del sector, previamente autorizado por el proyecto WIDER, para llevar a cabo la adaptación de viviendas para personas mayores, que favorezca el envejecimiento activo y saludable en casa, haciéndolas inteligentes y sostenibles, dentro del área de países mediterráneos participantes en el programa MED de la UE.¹⁷⁰

Estas ayudas se materializaron en forma de cheques de innovación, diseñados para que las empresas busquen nuevos conocimientos fuera de su actual red de contactos.

La Agencia ACCIÓN, junto con nueve socios más, es miembro del consorcio del proyecto europeo “Green Growing SMEs: Innovation and Development in the energy sector in MED area (WIDER)”, en el marco del Programa MED de la Unión Europea.

El proyecto tenía una duración de 30 meses (enero de 2013 – junio de 2015) y se centraba en la identificación y fortalecimiento de las capacidades de innovación, conocimiento, gestión y trabajo en red de las pymes de las regiones del Mediterráneo que participan en él (Algarve, Cataluña, Marche, Rhône-Alpes, Eslovenia, Macedonia Central y Sarajevo) con el fin de favorecer el envejecimiento activo y saludable en casa, adaptando las viviendas para gente mayor, haciéndolas inteligentes y sostenibles.

Una de las actividades previstas en el proyecto WIDER era la convocatoria de ayudas a la innovación para pymes de cada uno de los territorios participantes para que llevaran a cabo proyectos innovadores en el sector del envejecimiento activo y saludable en casa.

La cantidad máxima destinada a la línea de ayudas era de 50 000 euros, siendo

¹⁷⁰ El Programa Europeo de Cooperación Territorial Transnacional (MED) se desarrolló durante los años 2007 al 2013 y fue cofinanciado por el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional. Tuvo su ámbito geográfico en los nueve Estados miembros con regiones costeras mediterráneas (Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Reino Unido y Eslovenia) y los dos países mediterráneos candidatos a la adhesión (Montenegro y Croacia). Estos últimos dos países participaron con el apoyo del Instrumento de Preadhesión. Este programa financió proyectos de cooperación transnacional. Para alcanzar sus objetivos, contaba con los siguientes ejes prioritarios: 1. Refuerzo de las capacidades de innovación; 2. Protección del medio ambiente y promoción del desarrollo territorial sostenible; 3. Mejora de la movilidad y de la accesibilidad a los territorios; 4. Promoción de un desarrollo policéntrico e integrado del espacio Med. El programa fue gestionado por una Autoridad Única de Gestión (Región Provenza. Alpes-Costa Azul), responsable de la puesta en marcha y la gestión del programa operacional.

cofinanciado un 75% de este presupuesto por el programa MED de la Unión Europea, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Los proyectos presentados deben tener un coste total de entre 10 000 y 17 950 euros (sin IVA). Las ayudas a la innovación WIDER tienen un importe de entre 5 000 y 10 000 euros por proyecto, con un máximo del 60% del coste total del proyecto

Podían ser beneficiarias de estas ayudas las pymes con establecimiento operativo en Cataluña en alguna de las formas jurídicas siguientes: empresario individual, sociedad civil privada, comunidad de bienes, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima, sociedad laboral y sociedad cooperativa.

Se consideraban subvencionables los gastos de asesoramiento externo necesarios para el desarrollo de proyectos que proponían soluciones innovadoras para favorecer el envejecimiento activo y saludable en casa, adecuando las viviendas para personas mayores, y haciéndolas inteligentes y sostenibles.

Quedaban excluidos como subvencionables el resto de gastos generados por el proyecto, como por ejemplo:

- IVA.
- Costes de personal de los beneficiarios.
- Gastos generales.
- Equipamiento y programas informáticos.
- Tasas derivadas de actividades de regulación.
- Formación y seminarios proporcionados por los proveedores de conocimiento.
- Todos los costes que no estén directamente relacionados con el objetivo de las ayudas a la innovación WIDER.
- Todos los costes realizados fuera de las regiones MED que forman parte del proyecto (Algarve, Cataluña, Marche, Rhône-Alpes, Eslovenia, Macedonia Central y Sarajevo).

Del mismo modo, se excluyeron como subvencionables las siguientes actividades:

- Cambio rutinario de equipamiento.
- Actividades que se realizarían en el desarrollo normal del negocio.
- Mejora de las habilidades individuales.
- Formación, cursos, módulos o educación superior.

Tampoco se subvencionaron acciones retrospectivas, es decir, gastos de acciones llevadas a cabo antes de la resolución favorable de la ayuda a la innovación.

Se requería que el proveedor que debía llevar a cabo este asesoramiento externo hubiera sido previamente seleccionado.

La regulación de esta medida, que se concedía por el procedimiento de concurrencia competitiva, se contenía en las siguientes Resoluciones:

- RESOLUCIÓN EMO/562/2014, de 6 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras de ayudas a proyectos innovadores de pequeñas y medianas empresas destinados a conseguir un envejecimiento independiente, activo, saludable y en casa, en el marco del proyecto europeo WIDER y se abre la convocatoria para el año 2014.
- RESOLUCIÓN EMO/93/2012, de 9 de enero, por la que se aprueban y se hacen públicas las bases generales que deben regir las ayudas convocadas por la Agencia de Apoyo a la Empresa Catalana, ACCIÓN.

3.1.4. Subvenciones del programa expansión-t

Se trata de una subvención para asesoramiento a pymes con más de 4 años, con plantilla entre 10 y 250 trabajadores, y facturación del ejercicio anterior entre 1 y 50 millones de euros. El asesoramiento se efectúa en cuatro fases (revisión, análisis y definición, implementación y presentación), que se realizan directamente por ACCIÓN, salvo la 3ª, de implementación, que tiene un coste de 7 800 €, de los que se subvenciona el 60% (4 680€).

El Programa Expansiona-t es un programa integral de crecimiento para pequeñas y medianas empresas que, partiendo de la estrategia global de la empresa y del análisis de su modelo de negocio, ayuda a identificar el proyecto prioritario que permite a la empresa hacer un salto cualitativo en términos de crecimiento, de forma que pase a ser más competitiva, más innovadora y exporte de forma regular con el objeto de incrementar resultados a corto o medio plazo en términos de facturación, exportación y número de empleados.

Presenta los siguientes beneficios para las empresas:

- Posibilidad de hacer un salto cualitativo en términos de crecimiento trabajando desde la estrategia global de la empresa y el análisis del modelo de negocio.
- Posibilidad de Ejecutar un proyecto integral que engloba los diferentes ámbitos de la competitividad de la pyme.
- Posibilidad de lograr resultados a corto y medio plazo (incremento de facturación, exportación, ocupación, etc.).
- Posibilidad de acceder a servicios complementarios en función de las necesidades, como por ejemplo:

Diagnos de los canales digitales.

Apoyo en la búsqueda de financiación.

Apoyo en la incorporación de talento.

Sesiones colectivas por ámbitos sectoriales o retos estratégicos.

Diagnos de gestión de la innovación.

Análisis de las capacidades tecnológicas.

Disponer del acompañamiento permanente del equipo de consultores de ACCIÓN y del apoyo de asesores senior externos acreditados por ACCIÓN para garantizar la metodología, los plazos y la calidad del proyecto.

El programa "Expansióate" se dirige a Pymes industriales, comerciales o de servicios con establecimiento operativo en Cataluña, debiéndose cumplir los siguientes requisitos:

- Más de 4 años desde su constitución.
- Mínimo de 10 y máximo de 250 trabajadores.
- Facturación entre 1 y 50 millones de euros en el último ejercicio cerrado.
- Pertenencia a un ámbito sectorial estratégico identificado en la estrategia de especialización inteligente (*RIS3).
- Disponer de capacidad financiera para afrontar el crecimiento. A tal efecto, se excluyen las empresas que:
 - Tengan fondos propios negativos en el ejercicio cerrado previo a la presentación de la solicitud.

- Que el beneficio neto/importe limpio de la cifra de negocios sea inferior al -5% durante los dos ejercicios cerrados anteriores a la presentación de la solicitud.
- Las empresas no hayan recibido una ayuda de ACCIÓN a través de la convocatoria del Programa Expansióname de la RESOLUCIÓN EMO/1738/2014 de 10 de julio de 2014 (DOGC *núm. 6672 de 25.07.2014).

Los beneficiarios se obligan a lo siguiente:

- El gerente debe participar en una reunión previa antes del inicio del programa con el equipo gestor del mismo.
- El equipo directivo de la empresa debe participar en la sesión de modelo de negocio prevista en el marco del programa.
- La empresa debe tener voluntad de crecer un mínimo del 5% en facturación.

El programa se regula en la Resolución EMO/1738/2014, de 10 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas del Programa Expansióname, y se abre una nueva convocatoria para el año 2014, y se adjudica por el método de concurrencia no competitiva hasta agotar el presupuesto, apoyándose cualquier proyecto que cumpla los requisitos especificados.

Como en otros casos, cabe atribuir escasa relevancia a esta medida como factor de promoción del trabajo autónomo, ya que la inmensa mayoría de los autónomos se encuadran en la micropyme, quedando por tanto excluidos. Además, las probabilidades de seguir siendo autónomo cuando se alcanza el volumen de empleados mínimo requerido para acceder a esta medida, se van reduciendo a medida que aumenta la plantilla debido a la transformación de los autónomos en personas jurídicas.

No obstante, esto no debe restarle su importancia como medida de promoción de la actividad empresarial que incide positivamente sobre la consolidación y mantenimiento de la actividad empresarial de la pyme.

3.1.5. Subvenciones para Núcleos de Innovación Tecnológica

Esta medida consiste en ayudas a proyectos en forma de Núcleos de Innovación

Tecnológica locales, individuales o cooperativos, subvencionándose hasta el 70% en actividades de innovación industrial y el 45% en actividades de desarrollo experimental en el caso de pequeñas empresas, con la finalidad de incentivar la realización de actividades de investigación y desarrollo experimental, que se realicen en Cataluña y que impliquen la obtención de productos y procesos nuevos o mejorados tecnológicamente respecto a los ya existentes.

Pueden acceder a estas subvenciones las empresas que tengan establecimiento operativo en Cataluña, pudiendo presentarse los proyectos tanto de forma individual como de forma cooperativa. Los proyectos presentados de forma cooperativa deben estar formados por al menos dos empresas no vinculadas.

Los requisitos generales para acceder a estas subvenciones son¹⁷¹:

- a) En el caso de empresas con 50 o más trabajadores, cumplir con la normativa sobre integración social de los minusválidos.
- b) Cumplir las *obligaciones tributarias* ante el Estado y la Generalidad de Cataluña, así como las obligaciones ante la Seguridad Social, y no tener deudas con ACCIÓN ni con sus empresas participadas.
- c) Cumplir los requisitos establecidos por la Ley de política lingüística.
- d) Cumplir los Requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, y no encontrarse en ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.
- e) No haber sido sancionadas, en resolución firme, por la comisión de infracción grave en materia de integración laboral de discapacitados o muy grave en materia de relaciones laborales o en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- f) No estar sujeta la empresa a una orden de recuperación pendiente después de una decisión previa de la Comisión Europea que haya declarado una ayuda ilegal e incompatible con el mercado común.
- g) No tener la consideración de empresas en crisis.
- h) Indicar los medios que se utilizan para prevenir y detectar casos de acoso sexual

171 Requisitos establecidos en la base 6 de la Resolución EMO/93/2012, de 9 de enero, por la que se aprueban y se hacen públicas las bases generales que deben regir las ayudas convocadas por ACCIÓN.

y de acoso por razón de sexo e intervenir en sus centros de trabajo (empresas con mas de 25 trabajadores).

Por su parte, los proyectos deben reunir los siguientes requisitos:

- Deben tener un gasto subvencionable aceptado mínimo de 100 000 euros (150 000 euros los presentados de forma cooperativa, no pudiendo superar ninguna de las empresas el 70% del gasto)
- Deben iniciarse a partir de la fecha de presentación de la solicitud de subvención y finalizar en un plazo de 2 años, aunque existe la posibilidad de solicitar una ampliación.
- Deben estar enmarcados dentro de las tecnologías facilitadoras transversales identificadas en la estrategia RIS3CAT (TIC, Nanotecnología, Materiales avanzados, Fotónica, Biotecnología y Manufactura Avanzada) y sus ámbitos sectoriales de impacto deberán encontrarse dentro de los sectores identificados en la estrategia RIS3CAT (Energía y recursos, Alimentación, Sistemas industriales, Movilidad sostenible, Industrias de diseño, Industrias de la salud, Industrias basadas en la experiencia).
- Deben ser técnica y financieramente factibles.
- Deben llevarse a cabo en Cataluña.

No pueden ser beneficiarios de estas ayudas¹⁷²:

- Las ayudas a las empresas dedicadas a la producción primaria de los productos agrícolas.
- Las ayudas a las empresas que operan en el sector de la transformación y comercialización de productos agrícolas en los casos siguientes:
- Cuando el importe de la ayuda se determine en función del precio o la cantidad de productos de este tipo adquiridos a productores primarios o comercializados por las empresas interesadas.
- Cuando la ayuda esté supeditada a que una parte o la totalidad de la misma se repercuta a los productores primarios.

172 Para los gastos de esta línea de ayudas que se acogen al Reglamento (UE) núm. 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (DOUE L 352 de 24.1.2013) y al Reglamento (UE) núm. 875/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de minimis en el sector pesquero.

- Las ayudas a las empresas del sector pesquero en aquellos casos que se establecen en el artículo 1 del Reglamento (UE) núm. 875/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de minimis en el sector pesquero.

Se consideran subvencionables los gastos por los conceptos siguientes, siempre que estén directamente vinculados con la realización del proyecto:

- a) Gastos de personal propio y contratado asociado directa y exclusivamente al proyecto (investigadores, técnicos y personal auxiliar).
- b) Colaboraciones externas de cualquier tipo utilizadas exclusivamente para la actividad de investigación industrial y desarrollo experimental.
- c) Gastos de adquisición de equipamiento e instrumental dedicados exclusiva y permanentemente a la actividad de investigación industrial y desarrollo experimental.

En caso de que los equipamientos y el instrumental no se utilicen en toda su vida útil para el proyecto de investigación o desarrollo, únicamente se consideran subvencionables los gastos proporcionales correspondientes a su uso durante el plazo de ejecución del proyecto subvencionado, calculados según las buenas prácticas de contabilidad.

En el caso de las pymes se pueden incluir también los gastos de registro de derechos de propiedad industrial y propiedad intelectual generados como consecuencia del proyecto.

d) Otros gastos directamente vinculados a la actividad de investigación y desarrollo experimental. En el caso de los proyectos transnacionales se incluyen también en este apartado los gastos derivados del desarrollo del proyecto que supongan desplazamientos internacionales (viajes y alojamiento).

e) En los proyectos transnacionales, gastos derivados de la gestión del proyecto. El coste subvencionable máximo aceptado para este concepto es de 12 000 euros cuando la empresa actúa como líder del proyecto transnacional y de 8 000 euros en el resto de casos.

f) Gastos de campañas de comunicación y difusión de los resultados del proyecto de

I+D (edición del Dossier de Prensa de los resultados del proyecto para entregar a ACCIÓN, publicaciones, conferencias técnicas y científicas, y actividades análogas), con un máximo de coste subvencionable aceptado de 10 000 euros para los proyectos locales y de 20 000 euros para los proyectos transnacionales.

g) El gasto de realización, por parte de un auditor de cuentas, del informe de justificación de la actuación subvencionada al que se refiere la base 9.3 del anexo 1 de estas bases. El coste subvencionable máximo aceptado por este concepto es de 1 500 euros por justificación realizada (máximo 2 justificaciones por proyecto y empresa).

No se admiten como subvencionables aquellos gastos en los que el proveedor tiene vinculación con el solicitante.

No se consideran subvencionables las facturaciones entre empresas participantes en un mismo proyecto Núcleo.

Cuando el importe del gasto subvencionable es igual o superior a la cuantía de 18.000 euros en los supuestos de suministro de bienes de equipo o prestación de servicios por empresas de consultoría o asistencia técnica, el beneficiario debe solicitar como mínimo 3 ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la prestación del servicio o la entrega del bien.

La cuantía bruta de las subvenciones es de hasta el 50% del gasto subvencionable para actividades de investigación industrial, y de hasta el 25% del gasto subvencionable para actividades de desarrollo experimental.

El porcentaje puede llegar hasta el 60% del gasto subvencionable para actividades de investigación industrial, y hasta el 35% del gasto subvencionable para actividades de desarrollo experimental en caso de que la beneficiaria sea una empresa mediana. Para las pequeñas empresas el porcentaje puede llegar hasta el 70% del gasto subvencionable para actividades de investigación industrial, y hasta el 45% del gasto subvencionable para actividades de desarrollo experimental.

La cuantía bruta de las subvenciones se puede incrementar hasta un 15%, hasta una cuantía máxima de ayuda del 80%, cuando se cumpla uno de los requisitos siguientes:

- Se trate de un proyecto presentado en forma de cooperación que implique al menos la colaboración efectiva de una pyme, o que sea realizado como mínimo en dos estados miembros de la Comisión Europea, y ninguna de las empresas participantes se haga cargo por si sola de más del 70% de los costes subvencionables del proyecto.
- En el caso de actividades de investigación industrial, si los resultados del proyecto se difunden ampliamente mediante conferencias técnicas y científicas, o se editan en publicaciones científicas o técnicas o bases de libre acceso (bases públicamente accesibles de datos brutos de investigación) o mediante programas informáticos gratuitos o de fuente abierta.
- Los gastos de campañas de comunicación y difusión se pueden subvencionar con una intensidad máxima del 100%, así como el gasto de realización por parte de un auditor de cuentas, del informe de justificación de la actuación subvencionada, que se puede subvencionar con una intensidad máxima del 100% con un máximo de 1.500 euros por justificación realizada (máximo 2 justificaciones por proyecto y empresa).

En ningún caso se concede una ayuda de un importe superior a 120 000 euros (200 000 euros en proyectos cooperativos), sin contar la ayuda adicional, de 1 500 euros, que cada empresa puede solicitar para los gastos de certificación de proyectos para aplicar deducciones fiscales.

Los beneficiarios de estas subvenciones quedan sometidos a las obligaciones establecidas en la base 7 del anexo de la Resolución EMO/93/2012, de 9 de enero, por la que se aprueban y se hacen públicas las bases generales que deben regir las ayudas convocadas por la Agencia para la Competitividad de la Empresa, ACCIÓN.

Un mismo proyecto no puede recibir, para los mismos gastos subvencionables, ayudas concurrentes por parte de las diferentes líneas de ayuda y de préstamos de I+D publicadas por ACCIÓN, salvo la línea de ayudas en forma de garantía para la financiación de proyectos de innovación, internacionalización e industrialización (préstamo i+i) del Departamento de Empresa y Ocupación.

ACCIÓN ofrece a los posibles solicitantes la posibilidad de recibir un servicio de asesoramiento (Servicio INNOVA), previo a la realización de la solicitud, sobre la adecuación del proyecto a las características de las líneas de ayuda que establecen estas bases.

Esta ayuda, que se adjudica por el procedimiento de concurrencia competitiva, se regula en la Resolución EMO/1151/2014, de 16 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras de la línea de ayudas de Núcleos de Innovación Tecnológica locales y transnacionales que incentiven la realización de actividades de investigación y desarrollo experimental con componente internacional, y se hacen públicas las convocatorias para el año 2014.

Nos encontramos ante otra medida con escasa incidencia sobre el trabajo autónomo, pero no se puede decir que sea nula porque no excluye a los empresarios autónomos. Si tenemos en cuenta el objeto de la ayuda y las características de la medida, cabe esperar que su incidencia se produzca sobre empresarios autónomos con su negocio en avanzado estado de desarrollo.

3.1.6. Programa cupones a la internacionalización

Este programa consiste en ayudas a las empresas catalanas que quieren iniciar o consolidar las primeras etapas de su internacionalización, para la contratación de servicios profesionales orientados a los mercados internacionales, realizados por proveedores acreditados por ACCIÓN.

Pueden ser beneficiarios de estas ayudas las empresas con establecimiento operativo en Cataluña que no exporten más del 15% de su facturación, sobre la base de los datos del último ejercicio cerrado. A los efectos de esta convocatoria, se entiende por empresa cualquier entidad, cualquiera que sea su forma jurídica, que esté legalmente constituida en el momento de la presentación de la solicitud y que desempeñe una actividad económica.

Un mismo beneficiario puede solicitar, por servicios diferentes, más de una ayuda para este programa, pero con un coste subvencionable máximo de 5 000 euros para el

conjunto de solicitudes realizadas.

La intensidad de la ayuda es de un máximo del 80% del coste del servicio, con un máximo de ayuda de 4 000 euros.

Los proveedores a los que se pueden contratar los servicios son entidades de asesoramiento especializadas en procesos de internacionalización, y entidades de formación que estén acreditadas. No obstante, no pueden ejercer de proveedores, aunque estén acreditadas, aquellas entidades que hayan firmado durante los años 2015 o 2016 un convenio con el Departamento de Empresa y Conocimiento para la prestación de servicios similares a los que se ofrecen en este programa.

Los servicios realizados por entidades de asesoramiento especializadas en procesos de internacionalización que pueden subvencionarse por este programa son:

- Diagnóstico de potencial de internacionalización de la empresa solicitante.
- Planes de promoción internacional. Debe incluir los siguientes estadios: selección de producto/servicio a internacionalizar, preselección de países, selección de países, selección de canal de distribución, listado de clientes potenciales.
- Diseño web para mercados internacionales.
- Posicionamiento de la web en los mercados internacionales.
- Posicionamiento internacional en las redes sociales.
- Subcontratación Export Manager.
- Gestión de concursos y licitaciones internacionales.
- Gestión de registro de marca y patentes en mercados internacionales.
- Acompañamiento y asesoramiento para la participación en Ferias Internacionales.

Con las entidades de formación solamente se puede contratar la formación en comercio internacional.

Se considera subvencionable el coste de la prestación a la empresa de los servicios de la entidad de asesoramiento especializada en procesos de internacionalización y de los servicios de la entidad de formación.

El coste subvencionable máximo de la prestación de los servicios realizada por la entidad de asesoramiento especializada en procesos de internacionalización y de los servicios de la entidad de formación, es de 5.000 euros, no considerándose en ningún caso

un gasto subvencionable el IVA ni los gastos en los que el proveedor y el solicitante tengan vinculación, salvo cuando se obtenga autorización por el órgano concedente y que la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado.

Las bases de esta medida se regulan en la Resolución EMC/1844/2016, de 11 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas del Programa de Cupones a la Internacionalización, y se abre la convocatoria para el año 2016.

3.1.7. Programa de cupones de innovación

Esta medida consiste en ayudas, en forma de cupones, para la contratación de servicios de innovación realizados por proveedores acreditados por ACCIÓN.

Estas ayudas se dividen en tres categorías:

- Cupones de tecnología, para mejorar el posicionamiento tecnológico de empresas.
- Cupones de innovación, para mejorar el posicionamiento en innovación de empresas, y
- Cupones de ecoinnovación, para mejorar el posicionamiento en ecoinnovación de empresas.

Pueden ser beneficiarios de estas ayudas: las empresas con establecimiento operativo en Cataluña que tengan una plantilla entre 5 y 100 trabajadores, excepto el caso de los cupones de ecoinnovación, cuya plantilla mínima es de 3 trabajadores en lugar de 5.

A los efectos de estas bases se entiende como empresa toda entidad, cualquiera que sea su forma jurídica, que esté legalmente constituida en el momento de presentación de la solicitud y que ejerza una actividad económica.

Para los cupones de innovación y ecoinnovación, la intensidad de la ayuda es del 80% del coste del servicio, con un máximo de ayuda de 4 000 euros. Para los cupones de tecnología, la intensidad de la ayuda es del 80% del coste del servicio con un máximo de ayuda de 6 000 euros.

Los Cupones de tecnología subvencionan a empresas, para que puedan contratar servicios tecnológicos a proveedores acreditados con el objetivo de que mejoren sus productos, servicios, procesos y / o modelos de negocio.

Se considera subvencionable el coste de la prestación a la empresa del servicio por parte de un proveedor acreditado y vigente, siendo 10 000 euros el coste subvencionable máximo para los cupones de innovación y ecoinnovación, y 15 000 euros para los cupones de tecnología.

El IVA no se considera en ningún caso un gasto subvencionable, y tampoco se admiten como subvencionables los gastos en que el proveedor y el solicitante tengan vinculación, salvo que se obtenga una autorización previa del órgano concedente y que la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado.

El pago se realiza a la empresa proveedora del servicio, y si en el momento de efectuarlo, el beneficiario no se encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias ante el Estado, la Generalitat, la Seguridad Social o bien con ACCIÓN y sus empresas participadas, se efectúa igualmente a la empresa proveedora del servicio, reclamándose al beneficiario que devuelva la cantidad en que se valora el servicio subvencionado.

Las bases de esta medida se regulan en la Resolución EMC / 2334/2016, de 13 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas de los cupones a la innovación.

Como hemos visto, estas ayudas pueden ser solicitadas por empresarios autónomos, ya que se considera beneficiarios a las empresas con establecimiento operativo en Cataluña, con independencia de su forma jurídica, pero también excluyen a la mayoría de ellos, ya que requiere un mínimo de cinco empleados o tres en algunos casos.

3.1.8. Programas que excluyen al empresario autónomo: el Programa Empresa Exporta, el Programa de Iniciación a la Exportación, y las subvenciones del Plan Sprint Start Up Caltaluña

Con estos programas de ayudas Empresa Exporta e Iniciación a la Exportación, se pretende apoyar a las empresas con voluntad exportadora, ayudándolas a definir sus estrategias de internacionalización y dotándolas de los recursos necesarios para poder emprender este proceso con garantías de éxito.

Las ayudas consisten en subvenciones para afrontar el gasto de asesores expertos (en comercio internacional, en marketing digital y en internacionalización), a las que pueden acceder empresas con ánimo de lucro y establecimiento operativo en Cataluña, que en el ejercicio anterior no hayan exportado o bien hayan exportado un máximo del 15 % de su volumen de facturación y que tengan un máximo de 50 trabajadores.

Los empresarios autónomos no tienen acceso a este programa, ya que a efectos de acceso a ella, en la convocatoria se entiende por empresa, las entidades «*constituidas según alguna de las formas jurídicas siguientes: sociedad civil, comunidad de bienes, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima, sociedad laboral y sociedad cooperativa*». ¹⁷³

Por su parte, el Plan esprint del programa start up Catalonia, consiste en una subvención de 19 400 € de los 24 000 € que cuesta el plan dirigido a acelerar el crecimiento de empresas innovadoras con menos de 5 años y 3 personas como mínimo ocupadas en el proyecto.

El objetivo del Plan es impulsar el crecimiento acelerado de empresas innovadoras de menos de 5 años con alto potencial de crecimiento, un modelo de negocio probado y un equipo comprometido con el crecimiento de la empresa. A través del acompañamiento intensivo, de alto nivel e individualizado, proporciona herramientas eficaces a las empresas seleccionadas para ofrecerles apoyo en su desarrollo y para que incrementen su facturación trabajando la estrategia corporativa, la financiera y la comercial.

Llama la atención que se restrinja el acceso a estas subvenciones a las empresas societarias, excluyendo a los empresarios autónomos, que en determinados casos podrían acogerse y contribuir positivamente a los objetivos de estas subvenciones, de lo que se puede deducir la preferencia, en esta Comunidad Autónoma, por el emprendimiento y la actividad empresarial societaria como elementos generadores de empleo y riqueza.

¹⁷³ Art. 2 del Anexo 1 de la RESOLUCIÓN EMO/784/2014, de 28 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas del Programa Empresa Exporta y del Programa de Iniciación a la Exportación, y se abre la convocatoria para el año 2014.

3.2. Financiación

3.2.1. Préstamos del Instituto Catalán de Finanzas (ICF) para pymes del sector primario¹⁷⁴

Se trata de préstamos con aval incluido, en colaboración con el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y Avalis de Catalunya SGR, para financiar proyectos de inversión o circulante.

Los beneficiarios pueden ser pymes y autónomos de los sectores agrario, ganadero, pesquero, forestal y agroalimentario.

Los préstamos para inversión pueden alcanzar hasta 1 millón de euros por operación, o 1 millón y medio por titular o grupo económico. Se conceden por un plazo que puede llegar hasta 15 años, con 2 años de carencia incluidos, a un interés calculado a partir del Euribor a 12 meses más un diferencial de hasta el 2,75%, con una comisión de apertura del 0,50%, con un mínimo de 200 euros. Avalis de Catalunya SGR, avala el 100%, con una comisión de riesgo aval del 1,10% (mínimo 300 €), y una comisión de apertura del aval del 0,50%, con un mínimo de 200 €.

En el caso de los préstamos para activo circulante, se puede alcanzar hasta un millón de euros por operación o un millón y medio por titular o grupo económico. Las operaciones se realizan a un periodo de amortización máximo de 3 años, a un interés de Euribor a 12 meses más un diferencial de hasta el 2,75%, y una comisión de apertura del 0,50%, con un mínimo de 200 €. Avalis de Catalunya SGR, avala el 100%, con una comisión de riesgo del 1,10%, con un mínimo de 300 €, y una comisión de apertura del aval del 0,50%, con un mínimo de 200 €.

3.2.2. Préstamos del Instituto Catalán de Finanzas (ICF) para reactivación industrial

Son préstamos destinados a reactivar la actividad industrial, mejorar la

¹⁷⁴ Los préstamos ICF se pueden consultar en la web: <http://www.icf.cat/ca/productes-financers/prestecs/pimes-autonoms-sector-primari> Página consultada el 15/12/2016

competitividad y favorecer la creación de empleo.

Pueden ser beneficiarias las empresas con sede social o sede operativa en Cataluña que cumplan tres de los seis criterios:

- Contar con una estructura de recursos propios no inferior al 40%.
- Tener un centro de producción de menos de 250 trabajadores y facturación hasta 40 millones de euros.
- Tener ventas al exterior superiores al 25%, como mínimo en dos de los tres últimos ejercicios.
- Disponer de una ventaja competitiva, basado en una patente o proyecto de I + D desarrollado recientemente o en curso, en colaboración con un centro tecnológico en Cataluña.
- Tener contratos y pedidos firmados, cuando quieran acogerse a la financiación de circulante.
- Impulsar un proyecto de inversión y de empleabilidad en una comarca con una tasa de paro industrial superior a la media o que haya sufrido una deslocalización industrial.

Se pueden solicitar para proyectos de inversión para la implantación, creación o mejora de establecimientos industriales. Se puede incluir la financiación de circulante siempre y cuando no supere el 30% del importe total del proyecto, o para planes de mejora de la competitividad (desarrollo de nuevos productos o sistemas de producción avanzados).

El importe de los préstamos debe estar entre 500 000 € y 2 000 000 €, y se conceden con un plazo de amortización de hasta hasta 7 años, con hasta 2 años de carencia incluidos, a un interés calculado a partir del Euribor a 12 meses más un diferencial del 3,95%, con una comisión de apertura del 0,50% del importe del préstamo.

Las operaciones, que se aprueban por el procedimiento de concurrencia no competitiva, se resuelven por orden de entrada de los expedientes en el registro, hasta agotar el presupuesto, y cuentan con la asunción del 80% del riesgo crediticio de la operación por parte del Departamento de Empresa y Conocimiento de la Generalidad de Cataluña.

3.2.3. Préstamos Industria con bonificación de intereses del Instituto Catalán de Finanzas (ICF)

Son préstamos para empresas industriales y de servicios relacionados que impulsen inversiones en la cadena de valor y el crecimiento de la actividad industrial. Cuentan con una bonificación del coste financiero (un 2% del tipo de interés) por parte del Departamento de Empresa y Conocimiento.

El ICF, especializado en la aportación de préstamos y avales a las empresas, complementa la oferta de Avalis en el caso de los avales financieros para grandes empresas o para importes elevados.

Avalis SGR, especializada en la oferta de garantías para pymes y autónomos, ofrece además de avales financieros, técnicos y económicos.

La financiación garantizada con los avales del ICF o de Avalis puede ser tanto para inversiones como para circulante, y para avalar préstamos, pólizas, descuentos u otros productos bancarios.

La finalidad de esta modalidad de préstamos es financiar proyectos de inversión que generen impacto positivo en la capacidad productiva, el empleo, la dinamización de la actividad en la cadena de valor a nivel local y el uso intensivo de tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos, incluidos gastos para la adquisición de activos materiales o inmateriales y de subcontratación, directamente vinculadas a la ejecución del proyecto. También se pueden financiar proyectos de investigación, desarrollo e innovación. Incluye gastos de personal, de adquisición de equipamientos o de activos materiales o inmateriales y de subcontratación directamente vinculadas a la ejecución del proyecto.

El importe del préstamo puede llegar hasta el 80% de la inversión, con un mínimo de 1,2 millones de euros en caso de pymes y de 4 millones de euros en caso de grandes empresas.

El plazo de amortización puede llegar hasta 10 años con dos de carencia incluidos, y el tipo de interés se calcula a partir del Euribor a 12 meses más un diferencial de entre el 2% y el 2,95% en función del proyecto (Euribor mínimo del 0%), aplicándose además una comisión de apertura del 0.5% del importe del préstamo y un 0,25% del importe amortizado anticipadamente, en su caso.

Las operaciones aprobadas cuentan con una bonificación del tipo de interés del 2% por parte del Departamento de Empresa y Conocimiento de acuerdo con la orden de ayudas establecida.

3.2.4. Préstamos Agrocrédit del Instituto Catalán de Finanzas (ICF)

Son préstamos para empresas agrarias, agroalimentarias, forestales y del sector de la pesca y la acuicultura para financiar inversiones, necesidades de circulante y capitalizaciones de las propias empresas, concedidos por el ICF, que estudia la viabilidad del proyecto desde el punto de vista financiero, formaliza, y gestiona el préstamo. El Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación estudia la viabilidad técnica del proyecto.

Las operaciones aprobadas a través de esta línea cuentan con una parte de asunción de riesgo por parte del Departamento de Agricultura.

En el caso de préstamos para inversiones, se puede solicitar hasta el 100% de la inversión, con un mínimo de 3 000 euros y un máximo de 1 500 000 euros, a un plazo máximo de 10 años, con hasta 2 años de carencia incluidos. El interés se calcula a partir del Euribor a 12 meses más un diferencial máximo del 3,95% para los préstamos con plazo de hasta 7 años y Euribor a 12 meses más un diferencial máximo del 4,45% a los de plazo superior a 7 años. La comisión de apertura para importes inferiores o iguales a 50 000 € consiste en una comisión de 250 €; para importes superiores a 50 000 €, la comisión es de hasta el 0,75% del nominal del préstamo. En caso de plazos entre 7 y 10 años e importes superiores a 50 000 €, la comisión es de hasta el 1% del nominal del préstamo.

En el caso de los préstamos para circulante, el importe mínimo es de 3 000 euros y el máximo de 500 000 euros. Se puede solicitar un periodo de amortización máximo de 5 años, con hasta 1 año de carencia incluido, a un interés calculado a partir del Euribor a 12 meses más un diferencial máximo del 3,95%, con una comisión de apertura para importes inferiores o iguales a 50 000 €, consistente en una comisión de 250 €, y para importes superiores a 50 000 €, la comisión puede llegar hasta el 1% del nominal del préstamo.

Por su parte, los préstamos para capitalización pueden tener un importe mínimo de 10 000 euros y máximo de 100 000 euros, un plazo de amortización máximo de 8 años, con hasta 1 año de carencia incluido, y un interés calculado a partir del Euribor a 12 meses más un diferencial máximo del 5%. La comisión de apertura para importes inferiores o iguales a 50 000 €, consiste en una comisión de 250 €, y para importes superiores a 50 000 € puede llegar hasta el 1% del nominal del préstamo.

Las operaciones aprobadas para los tres tipos de préstamos cuentan con la asunción del 80% del riesgo crediticio de la operación por parte del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (DAAM).

3.2.5. Préstamos «cultura» del Instituto Catalán de Finanzas (ICF)

Con estos préstamos se financian proyectos relacionados con la producción, distribución, comercialización y difusión, exhibición o protección de bienes y/o servicios culturales.

El ICF estudia la viabilidad del proyecto desde el punto de vista financiero, formaliza y gestiona el préstamo. El Departamento de Cultura estudia la viabilidad técnica del proyecto, y asume el 80% del riesgo crediticio de la operación.

Se puede solicitar hasta el 100% del presupuesto para inversión y/o circulante, con un mínimo de 20 000 euros y un máximo de 1 000 000 de euros o 600 000 euros en el caso de circulante. En el caso de inversión, el plazo máximo de amortización es de 7 años con hasta 2 años de carencia incluidos, y en el del circulante, 4 años con hasta 1 de carencia incluido.

El interés se calcula a partir del Euribor a 12 meses más un diferencial máximo del 3,95%, tiene una comisión de apertura del 0.5%, con un mínimo de 250 €.

3.2.6. Línea de microcréditos

Los microcréditos gestionados por IFEM (Instrumentos Financieros para Empresas Innovadoras SLU), sociedad filial cien por cien del Instituto Catalán de Finanzas que gestiona fondos cofinanciados FEDER), son operaciones de préstamo dirigidas a financiar el establecimiento, consolidación o ampliación de microempresas, negocios de autónomos y profesionales y proyectos de autocupación que contribuyan al desarrollo del tejido productivo, la creación y consolidación de ocupación y al progreso social.

Pueden acceder a ellos los autónomos, empresas de nueva creación, micro empresas, o pymes que realicen inversiones en Cataluña.

Con ellos se puede financiar circulante, creación de empresas (incluido autónomo), edificios, terrenos y otras construcciones, inmovilizado material, inmovilizado inmaterial, maquinaria e instalaciones, así como investigación, desarrollo e innovación.

El préstamo puede llegar hasta 25.000 euros, pudiendo financiarse hasta el 100% del proyecto, con un plazo de amortización máximo de 7 años, incluyendo un periodo de carencia máximo de 2 años.

IFEM asume parte del riesgo de la operación por cuenta de la entidad financiera.

3.2.7. Avals del Instituto Catalán de Finanzas (ICF)

El ICF financia a emprendedores, autónomos, micro empresas, pymes y grandes empresas mediante un amplio abanico de productos e instrumentos financieros.

El ICF, especializado en la aportación de préstamos y avales a las empresas, complementa la oferta de Avalis en el caso de los avales financieros para grandes

empresas o para importes elevados. Avalis SGR, especializada en la oferta de garantías para pymes y autónomos, ofrece avales financieros, técnicos y económicos.

La financiación garantizada con los avales del ICF o de Avalis puede ser tanto para inversiones como para circulante, y para avalar préstamos, pólizas, descuentos u otros productos bancarios.

El importe del aval, por un plazo de 1 a 15 años, con carácter general, es por el 50% del importe de la operación y hasta el 70% en el caso de operaciones de internacionalización.

AVALIS cubre hasta 1,5 millones de euros por cliente o grupo de empresas, con límite de 1 millón de euros por operación, e ICF complementa la oferta de Avalis cubriendo hasta 10 millones de euros por cliente o grupo de empresas, compartiéndose las garantías entre la entidad financiera, Avalis y/o el ICF.

El ICF y Avalis tienen firmados convenios de colaboración para la concesión de avales con Banco Sabadell, CaixaBank, Banco Santander, Banco Popular, BBVA, Catalunya Banc, Bankia, Bankinter, Caja de Ingenieros y Caja Rural Bantierra.

3.2.8. Ayudas para la financiación empresarial de proyectos de autónomos

Se trata de ayudas en forma de garantía para la financiación de proyectos de personas emprendedoras, autónomos, micro, pequeñas y medianas empresas, para favorecer la mejora de la competitividad de las empresas catalanas, con el objetivo de reactivar la economía catalana. Los préstamos pueden financiar tanto gastos de inversión como gastos de circulante con un importe mínimo de 10 000 € y máximo de 100 000 €.

Se dirigen a cualquier empresa constituida como persona autónoma, micro, pequeñas o medianas empresas (las medianas empresas, en determinadas actividades del ámbito del comercio o de los servicios), con sede social o actividad en Cataluña.

También pueden solicitar las ayudas las personas emprendedoras consideradas como personas físicas que no estén constituidas como trabajadoras autónomas, siempre

que acrediten haber pedido el alta en el Censo de actividades económicas, mediante la presentación en la AEAT de los modelos 036 o 037, para hacer inversiones antes de iniciar la actividad.

Las condiciones de las operaciones son las siguientes:

- Euríbor a 6 meses, más un diferencial de hasta 3,95 puntos.
- El plazo de amortización del préstamo es de 5 años, incluido 1 año de carencia.
- El Departamento de Empresa y Conocimiento, mediante el Instituto Catalán de Finanzas asume el riesgo del 70% del capital pendiente, en caso de morosidad.
- Comisión de amortización anticipada de hasta el 1%.

Estas ayudas, que se pueden solicitar hasta el 30 de septiembre de 2016, son aprobadas por las entidades financieras que pueden pedir aquellas garantías que estimen oportunas.

La regulación de esta medida se contiene en las siguientes Órdenes:

- ORDEN TSF/34/2016, de 19 de febrero, de modificación de la Orden EMO/229/2015, de 13 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la línea de ayudas en forma de garantía para la financiación de proyectos de personas emprendedoras, autónomos, micro, pequeñas y medianas empresas, y se hace pública la correspondiente convocatoria para la Línea Emprèn de 2015 (DOGC núm. 6921, de 27.7.2015).
- ORDEN EMO/229/2015, de 13 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la línea de ayudas en forma de garantía para la financiación de proyectos de personas emprendedoras, autónomos, micro, pequeñas y medianas empresas, y se hace pública la correspondiente convocatoria para la línea Emprèn de 2015. (DOGC nº. 6921 publicado el 27/07/2015)

3.2.9. Ayudas al crecimiento empresarial: el préstamo i+i

Esta medida, dirigida a empresas con sede social u operativa en Cataluña, que se canaliza conjuntamente por el Departamento de Empresa y Ocupación a través de ACCIÓN, y el Instituto Catalán de Finanzas (ICF), consiste en una línea de ayudas en forma de garantía para la financiación del circulante y la inversión en proyectos de innovación,

internacionalización e industrialización mediante préstamos en condiciones preferentes.

El Departamento de Empresa y Empleo responde del 70% del principal pendiente de cada préstamo formalizado a través del ICF, de acuerdo con la adenda de 2 de agosto de 2013 en el convenio para constituir un fondo de provisiones con cargo al presupuesto del Departamento de Empresa y Empleo. Previamente a la formalización del préstamo por parte del ICF, se requiere que ACCIÓN haya emitido una resolución de concesión de la ayuda.

Las condiciones de los préstamos son las siguientes:

- En el caso de circulante, el importe mínimo es de 50 000 euros, y el máximo, 500 000 euros, y en el caso de inversión, 1 000 000 euros, en uno o varios préstamos, no pudiendo en este caso, exceder del 80% de las partidas aceptadas.
- El tipo de interés es el Euríbor +5,75%, y el plazo máximo de amortización, para el préstamo de circulante es de 4 años, y 7 para el de inversión, incluyendo un periodo de carencia de hasta 1 año en el caso de circulante y 2 en el caso de inversión.
- Las operaciones tienen una comisión por apertura del 0,50% del importe del préstamo formalizado con un mínimo de 500 euros por operación de préstamo, requieren las garantías que el ICF considere adecuadas y suficientes, y adicionalmente, todas las operaciones formalizadas cuentan con el aval del Departamento de Empresa y Ocupación, por el 70% del riesgo vivo de cada operación.

El procedimiento de concesión es el de concurrencia no competitiva y las solicitudes se resuelven por orden de entrada de los expedientes al registro y hasta que se agote el presupuesto. En primer lugar, el ICF estudia la solicitud de financiación, establece las condiciones financieras de la operación (importe, plazo y garantías), analiza la viabilidad económica de la operación y dictamina la aprobación o denegación de acuerdo con sus criterios. A continuación, ICF informa a ACCIÓN sobre la aprobación o denegación de la solicitud de financiación a fin de que ACCIÓN resuelva sobre la ayuda solicitada.

La regulación legal de esta medida se encuentra en las siguientes Órdenes:

- Orden EMO/194/2013, de 2 de agosto, por la cual se aprueban las bases

reguladoras y se abre la convocatoria de la línea de ayudas en forma de garantía para la financiación del circulante y la inversión en proyectos de innovación, internacionalización e industrialización.

- Orden EMO/194/2013. Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña número 6436 de 9 de agosto de 2013. (Convocatoria)
- Orden EMO/194/2013. Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña número 6528 de 24 de diciembre de 2013. (Corrección)
- Orden EMO/196/2014. Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña número 6657 de 4 de julio de 2014. (Modificación)
- Orden EMO/383/2014. Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña número 6780 de 31 de diciembre de 2014. (Modificación)

3.3. Prestación directa de servicios de apoyo a emprendedores de la C.A. de Cataluña

3.3.1. Ayudas a la gestión y estrategia empresarial: diagnóstico y acompañamiento financiero

El programa Diagnóstico y acompañamiento financiero, cuyo objetivo es mejorar la gestión financiera de las empresas y ayudarlas a mantener sus fuentes de financiación o encontrar nuevas, consiste en asesoramiento experto para la mejora de la gestión financiera de la empresa. Se hace una evaluación rápida de las potencialidades y carencias financieras y se ofrece un acompañamiento experto personalizado para poner soluciones.

El programa, financiado al 100% por la Generalidad de Cataluña, a través de ACCIÓN, se lleva a cabo a través de entidades colaboradoras expertas en la gestión empresarial. Se dirige a empresas ya constituidas con domicilio social o sede operativa en Cataluña, que no hayan recibido una ayuda previa por el mismo programa o la misma fase en convocatorias anteriores.

El programa consta de dos fases: la primera, «*diagnosis financiera*», consiste en una sesión de trabajo de tres horas con un consultor experto en financiación. En la

sesión se revisa la documentación económica y financiera de la empresa. El resultado es un diagnóstico de la situación con propuestas de medidas de mejora.

La segunda fase, «acompañamiento en la búsqueda de financiación», consiste en cinco horas más de asesoramiento personalizado que se realizan sólo cuando la empresa lo solicita y el consultor lo considera adecuado durante la fase anterior. En esta segunda fase, el consultor acompaña a la puesta en práctica de las medidas de mejora propuestas, con acciones como, por ejemplo, el acompañamiento a entidades financieras, el seguimiento y la selección de herramientas de control de tesorería, la externalización de un departamento de la empresa, etc.

El programa se lleva a cabo a través de entidades colaboradoras que homologa ACCIÓN y que ofrecen el nivel de conocimientos financieros y experiencia en consultoría empresarial necesarios para dar un servicio de valor a las empresas. Se puede escoger la entidad, aunque a efectos prácticos, se acostumbra a trabajar con la más cercana geográficamente.

Las Entidades homologadas por ACCIÓN son:

- AEBALL: L'Hospitalet de Llobregat, Baix Llobregat y cercanías
- CECOT Vallès Occidental: principament Terrassa y cercanías
- CENTRE METALÚRGICO Vallès Occidental: principalmente Sabadell y cercanías
- FOMENTO: todas las comarcas
- PIMEC: todas las comarcas

3.3.2. La «Xarxa Emprèn» (Red de emprendimiento) y los viveros de empresas

La Red de emprendimiento es una red público-privada de entidades que, en el marco del programa Cataluña Emprende de la Generalidad de Cataluña, prestan servicios de acompañamiento y apoyo a las personas que quieren constituir una empresa en Cataluña durante los tres primeros años de vida del negocio.

En todas la Entidades se proporciona información y orientación, asesoramiento, formación en competencias de gestión empresarial, consolidación (soporte y

acompañamiento a la consolidación durante los tres primeros años de vida de la empresa), y dependiendo de la entidad, los servicios pueden ser: ventanilla única empresarial para facilitar el inicio de la actividad económica a fin de simplificar y agilizar los trámites administrativos, mediación para el acceso a la financiación, alfabetización digital, viveros de empresa, servicios de traspaso de negocios (información y asesoramiento), y servicios de segundas oportunidades (asesoramiento e información para empresarios que han cesado su actividad).

Los viveros de empresas han ganado importancia en Cataluña durante estos últimos años. Están ofreciendo unos servicios muy básicos y primarios, pudiendo decirse que son viveros encuadrados dentro del paradigma de viveros de primera generación, porque aunque dan cabida a bastantes empresas tecnológicas, no podemos decir que se hayan especializado en este tipo de empresas. Es cierto que varios viveros buscan específicamente empresas relacionadas con sectores de las nuevas tecnologías, pero esta focalización sólo la encontramos en el proceso de selección.

Los viveros catalanes son todos ellos muy parecidos entre sí, tanto por el tipo de empresas que promocionan, como por el tipo de apoyo que les ofrecen. Los principales servicios ofrecidos son: alquiler de espacio a buen precio, asesoramiento en la elaboración del plan de negocio, información sobre ayudas institucionales y apoyo administrativo, pero no se realiza un control ni seguimiento de la marcha de las empresas acogidas.¹⁷⁵

A modo de valoración crítica, me parece muy extenso, y es destacable que en la C. A. de Cataluña, la política social y económica, por las dimensiones e intensidad tiene una mayor inclinación hacia las medidas favorecedoras del emprendimiento, con menos medidas específicas para el trabajo autónomo que las Comunidades de Andalucía y Madrid, probablemente debido a la necesidad impuesta por las políticas de austeridad. Concretamente, en el ámbito de las subvenciones, se presta escasa atención al trabajo autónomo, ya que como vimos en el capítulo correspondiente a la promoción autonómica del trabajo autónomo, no se aplica el programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo, y en el caso de las subvenciones dirigidas a las pymes, se dirigen preferentemente hacia las empresas que, contando con cierta envergadura, tienen un

175 Marimon Viadiu, F y Alonso Martínez, JM, «Viveros de empresas en Cataluña», Boletín Económico de ICE núm. 2860, del 24 al 30 de octubre de 2005, pp. 31- 46.

elevado potencial de desarrollo y consecuentemente de creación de empleo. En este sentido, son pocas las que no excluyen a la mayoría de los trabajadores autónomos: en unos casos se dirigen a pequeñas empresas excluyendo a las microempresas (menos 10 empleados), y en otros se excluye a las que tienen menos de 5 o incluso de 3, de tal manera que la mayoría de los autónomos quedan excluidos.

En cuanto al apoyo financiero y a la prestación de servicios, se aplica una política parecida a las demás Comunidades Autónomas contempladas en este trabajo: préstamos y avales proporcionados por el Instituto Catalán de Finanzas, que en buena parte de las ocasiones asume el 70% del riesgo vivo de las operaciones, y servicios de apoyo directo a través de la «*Xarxa emprén*» y los viveros de empresas. Contrariamente a la tendencia puesta de manifiesto en el ámbito de las subvenciones, no ocurre lo mismo con el ámbito financiero, pues no se excluye al trabajo autónomo.

Dentro de esta tendencia a dirigir las subvenciones preferentemente hacia empresas con cierta envergadura se pueden encajar las subvenciones para los Núcleos de Innovación Tecnológica, que promocionan la innovación con importantes subvenciones, pero de cara al trabajo autónomo, aunque no se excluye, cabe esperar escasa incidencia, lo mismo que los Cupones de Internacionalización, que subvencionan la contratación de servicios de asistencia técnica, pero tampoco alcanzan a todos los autónomos, ya que no pueden acceder quienes no cuentan como mínimo con tres trabajadores empleados.

Una medida peculiar de la C. A. de Cataluña consiste en la prestación del servicio del Programa de «*Diagnosis y acompanyament financeri*», que, subvencionado al 100%, es importante porque facilita asesoramiento especializado para el acceso al crédito, lo que adquiere una especial relevancia de cara a los empresarios autónomos con menos recursos.

Enlazando con las hipótesis de este trabajo, podemos decir que en el caso de la C.A. de Cataluña, a pesar de ser la Comunidad Autónoma con más trabajadores de alta en el RETA, y a diferencia de las CC. AA. de Andalucía y Madrid, se atribuye más relevancia al emprendimiento societario y la actividad empresarial de cierta envergadura que al trabajo autónomo como elementos generadores de trabajo.

4. PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID: MEDIDAS QUE NO EXCLUYEN AL TRABAJO AUTÓNOMO

4.1. Incentivos

4.1.1. Subvenciones para la contratación de jóvenes en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil

Estas medidas se adoptan por la Comunidad de Madrid, a través de la Estrategia «Madrid para el Empleo 2016-2017», y están encaminadas a fomentar la formalización de contratos formativos e incentivar la contratación estable de los jóvenes inscritos en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Se enmarcan dentro del Programa Operativo de Empleo Juvenil cofinanciado por la Iniciativa de Empleo Juvenil y el Fondo Social Europeo para el período 2014-2020.

La concesión de las subvenciones, a las que pueden acceder los autónomos, se establece sin concurrencia entre los solicitantes y sin necesidad de valorar y resolver conjuntamente las solicitudes presentadas.

Con el fin de favorecer el acceso a un primer empleo de calidad, fomentar la cualificación e incentivar la contratación estable de los jóvenes menores de 30 años de la Comunidad de Madrid, se establecen tres programas:

- Impulso a la Contratación en Prácticas que tiene por objeto favorecer la inserción laboral de los jóvenes cualificados inscritos como beneficiarios en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil que precisen de experiencia profesional en una ocupación directamente relacionada con su titulación y acorde a su nivel de estudios o formación mediante el establecimiento de incentivos a la formalización de contratos en prácticas.

- Refuerzo de los Incentivos al Contrato de Formación y Aprendizaje, que tiene por objeto fomentar la inserción laboral y la cualificación profesional de los jóvenes inscritos como beneficiarios en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa, con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo mediante el establecimiento de incentivos a la formalización del contrato para la formación y el aprendizaje a jornada completa.
- Contratación Estable de Jóvenes que tiene por objeto facilitar la inserción laboral de forma estable de los jóvenes inscritos como beneficiarios en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil mediante el establecimiento de incentivos a la formalización del contrato indefinido.

Pueden acogerse a estas subvenciones los trabajadores autónomos, las empresas, y las entidades de carácter privado sin participación pública que no tengan ánimo de lucro, que reúnan los requisitos y condiciones exigidos en el Acuerdo que regula esta medida.

Las cuantías de las subvenciones son las siguientes:

- a) 5 500 euros cada contrato en prácticas a tiempo completo siempre que la duración del mismo sea de, al menos, doce meses.
- b) 4 300 euros cada contrato en formación y aprendizaje a tiempo completo siempre que la duración del mismo sea de, al menos, doce meses.
- c) 5 500 euros cada contrato indefinido a tiempo completo siempre que la duración del mismo sea de, al menos, doce meses.

Estas cuantías se incrementan en 500 euros en el caso de que los jóvenes contratados sean mujeres, y en los supuestos de contratación a tiempo parcial en los contratos de prácticas e indefinidos, el importe de la subvención se reduce proporcionalmente en función de la jornada establecida teniendo en cuenta que, en todo caso, la jornada no puede ser inferior al 62,5 por 100 de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable.

Los beneficiarios de la subvención deben estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, y no pueden concurrir en ellos alguna de las circunstancias previstas en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Los jóvenes contratados en el momento de la formalización del contrato, deben ser menores de 30 años, tener residencia en la Comunidad de Madrid, y figurar como persona inscrita, en situación de beneficiaria, en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Además, los jóvenes contratados en el Programa de Impulso a la Contratación en Prácticas deben estar en posesión de un título universitario o de formación profesional de grado medio o superior o de certificado de profesionalidad. En el caso del Programa de Refuerzo de los Incentivos al Contrato de Formación y Aprendizaje los jóvenes contratados deben carecer de la cualificación profesional reconocida por el sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo requerida para concertar un contrato en prácticas.

Los contratos deben tener una duración mínima de doce meses, deben formalizarse por escrito en el modelo establecido por el SPEE, la persona contratada debe haber sido dada de alta en la Seguridad Social dentro del mes anterior a la presentación de la solicitud, y el centro de trabajo donde preste sus servicios debe estar radicado en la Comunidad de Madrid.

En el caso del Programa de Impulso a la Contratación en Prácticas, la contratación del joven debe ser en una ocupación directamente relacionada con su titulación y acorde a su nivel de estudios o formación, siendo exigible que el alta del joven en la Seguridad Social se realice en el grupo de cotización correspondiente a su nivel de estudios o formación.

En el caso del Programa de Refuerzo a los Incentivos al Contrato de Formación y Aprendizaje, la actividad laboral realizada por el trabajador en la empresa debe estar relacionada con la actividad formativa, y solo puede formalizarse este contrato a jornada completa.

Finalmente, en el Programa de Contratación Estable de Jóvenes, solo pueden subvencionarse un máximo de diez contrataciones por beneficiario en cada ejercicio presupuestario, y la contratación indefinida debe suponer un incremento neto del nivel de empleo indefinido de la empresa.

Esta medida se regula en el Acuerdo de 12 de julio de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y la Iniciativa de Empleo Juvenil dentro del Programa Operativo de Empleo Juvenil para la contratación de jóvenes inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

4.1.2. Programa de Incentivos para la Contratación Indefinida de Personas Desempleadas

Se trata de un procedimiento de concesión directa de subvenciones con fondos íntegramente estatales, para la contratación de personas desempleadas, al que pueden acogerse los trabajadores autónomos, las empresas, y las entidades de carácter privado que no tengan ánimo de lucro, que reúnan los requisitos y condiciones que se establecen en las bases reguladoras de estas ayudas.

Los beneficiarios de la subvención deben estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con las de Seguridad Social, y no pueden concurrir en ellos ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Las personas contratadas deben estar inscritas como personas desempleadas demandantes de empleo en las Oficinas de Empleo de la Comunidad de Madrid durante un período de, al menos, un mes ininterrumpido e inmediatamente anterior a su contratación, salvo en el supuesto de contratación de mujeres con especiales dificultades de inserción, en cuyo caso debe tratarse de trabajadoras inscritas como desempleadas durante un período de, al menos, 360 días en los 540 días anteriores a la fecha de su

contratación.

La cuantía de las subvenciones es la siguiente:

- 2 500 euros por cada contrato indefinido a tiempo completo.
- 3 000 euros cada contrato indefinido a tiempo completo realizado a mayores de cuarenta y cinco años o mujeres con especiales dificultades de inserción.
- 3 500 euros cada contrato indefinido a tiempo completo realizado a mujeres con especiales dificultades de inserción mayores de cuarenta y cinco años.

En los supuestos de contratación indefinida a tiempo parcial, el importe de la subvención se reduce proporcionalmente en función de la jornada establecida teniendo en cuenta que, en este caso, la jornada no puede ser inferior al 62,5 por 100 de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable.

Los contratos deben reunir los siguientes requisitos:

- Formalizarse por escrito en el modelo oficial del SPEE.
- El inicio de la relación laboral y alta del contratado en el Régimen correspondiente de la S. Social, debe realizarse antes de presentar la solicitud.
- El centro de trabajo en el que preste sus servicios la persona contratada debe estar radicado en la Comunidad de Madrid.
- Solo se permiten diez contrataciones, como máximo, por beneficiario en cada ejercicio presupuestario.
- La contratación indefinida debe suponer un incremento neto del nivel de empleo indefinido de la empresa.
- Tanto el alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social como el inicio de la relación laboral deben ser previos a la presentación de la solicitud.

La normativa aplicable a estas ayudas es la siguiente:

- Orden de 13 de julio de 2016, de la Consejera de Economía, Empleo y Hacienda por la que se declara el importe del crédito presupuestario disponible para la concesión directa, durante el año 2016, del Programa de Incentivos a la Contratación Indefinida de Personas Desempleadas, en especial de mayores de 45 años y de mujeres con especiales dificultades de inserción. (BOCM nº 180, de 29 de julio).
- Acuerdo de 12 de julio de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se

aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de subvenciones del Programa de Incentivos para la Contratación Indefinida de Personas Desempleadas, en especial de mayores de 45 años y mujeres con especiales dificultades de inserción. (BOCM nº 180, de 29 de julio).

4.1.3. Ayudas a proyectos de inversión para la modernización e innovación de las pymes comerciales

Se trata de ayudas a las pymes comerciales de la Comunidad de Madrid que hayan realizado proyectos de inversión dirigidos a la modernización e innovación de sus establecimientos y de sus procesos de negocio, contribuyendo de esta forma a la mejora de la competitividad del sector comercial.

Pueden ser beneficiarias de estas ayudas las pequeñas y medianas empresas y los empresarios individuales, requiriéndose que tengan su origen en cualquier Estado miembro del Espacio Económico Europeo, y desarrollen su actividad en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Las empresas beneficiarias, entre otros, deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Tener una cifra de negocios anual no superior a 50 000 000 de euros, o bien un balance general anual no superior a 43 000 000 de euros.
- b) Tener menos de 250 trabajadores.
- c) Su actividad comercial debe estar incluida dentro de las agrupaciones en el Impuesto de Actividades Económicas que se detallan en el Anexo I de la Orden de aprobación de las Bases Reguladoras.
- d) No deben estar incursas en las prohibiciones establecidas en el artículo 13 de la Ley General de Subvenciones.

Se consideran subvencionables los gastos de inversión realizados dentro de las siguientes líneas de actuación:

- a) Obras de ampliación, transformación o nueva implantación de establecimientos

comerciales.

b) Adquisición de equipamiento y mobiliario especializado que sea necesario para el desarrollo de la actividad comercial y en especial para la exposición de productos.

En el caso de la venta ambulante, los vehículos comerciales se consideran equipamiento comercial específico.

c) Adquisición de equipos informáticos, tanto hardware como software, dirigidos a la implantación y mejora del comercio electrónico, así como a proyectos que permitan la implantación de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los procesos de negocio comerciales.

La cuantía de la subvención consiste en el 50 por 100 del presupuesto aceptado de inversiones del proyecto presentado, impuestos excluidos, con el límite máximo de 30 000 euros por beneficiario, siempre que dichas inversiones alcancen en su conjunto un coste mínimo de 20 000 euros, impuestos excluidos. Si las inversiones finalmente ejecutadas y debidamente justificadas son inferiores a las presentadas en el proyecto, la subvención definitiva se reduce en la misma proporción.

La legislación aplicable a esta medida es la siguiente:

- Orden de 23 de mayo de 2016, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a proyectos de inversión para la modernización e innovación de las pymes comerciales de la Comunidad de Madrid.
- Orden de 19 de julio de 2016, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se convocan ayudas para el año 2016 para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos de inversión para la modernización e innovación de las PYMES Comerciales de la Comunidad de Madrid.

4.1.4. Programa «Cheque Innovación»

Se trata de un programa de ayudas cofinanciadas al 50% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), de concesión directa hasta el agotamiento de fondos disponibles, para incentivar a las pequeñas empresas a contratar servicios de asistencia

técnica para el desarrollo de proyectos de innovación y para la modernización de sus procesos de negocio de forma que mejoren su competitividad y productividad. Estos servicios se contratan con Centros Tecnológicos, Universidades y Organismos de Investigación que supongan una transferencia de conocimiento de naturaleza científica, tecnológica o de innovación, o con empresas proveedoras especializadas de servicios de I+D+i para la implementación de la innovación como valor añadido.

Pueden acogerse a estas ayudas las pequeñas empresas que dispongan de un centro de trabajo en la Comunidad de Madrid, entendiéndose por tales, aquellas empresas que ocupan a menos de 50 personas, y tienen un volumen de negocios anual o un balance general anual que no supera los 10 millones de euros.

Según el punto 3.3 del Anexo I al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de junio de 2016, por el que se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional para incentivar el uso de servicios de innovación en las pequeñas empresas, tienen la consideración de empresas «las personas jurídicas», cualquiera que sea su régimen jurídico, que estén válidamente constituidas en el momento de presentación de la solicitud de ayuda, y que ejerzan una actividad económica, de lo que se desprende que, a efectos de este Acuerdo, los empresarios «persona física» quedan excluidos.

Por otro lado, no pueden obtener la condición de beneficiarios las entidades en las que concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como las entidades que se encuentren en situación de crisis, tal y como lo define el Reglamento (UE) 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014 (CE), por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 107 y 108 (se incluye en el modelo de solicitud).

La cuantía de la ayuda es del 80 por 100 en términos de subvención bruta sobre el gasto subvencionable (IVA excluido), pudiéndose solicitar la ayuda por más de una actuación, siempre que no se rebase el máximo establecido (11 000 euros), ni el importe fijado para cada actuación.

La normativa aplicable a estas subvenciones es la siguiente:

- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de junio de 2016, por el que se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional para incentivar el uso de servicios de innovación en las pequeñas empresas (Programa “Cheque Innovación”), dentro del Programa Operativo de la Comunidad de Madrid para el periodo 2014-2020 (BOCM nº 163, de 11 de julio)
- Orden de 28 de junio de 2016, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se hace pública la declaración del crédito presupuestario disponible para financiar para el año 2016 las ayudas cofinanciadas Fondo Europeo de Desarrollo Regional para incentivar el uso de servicios de innovación en las pequeñas empresas (Programa “Cheque Innovación”), dentro del Programa Operativo de la Comunidad de Madrid para el periodo 2014-2020 (BOCM nº 172, de 20 de julio)

4.2. Financiación

4.2.1. Avalmadrid

Avalmadrid S.G.R. es una entidad financiera constituida con un doble objetivo: por un lado, facilitar el acceso a una financiación preferente tanto en coste como en plazo y, por otro, otorgar avales y fianzas frente a las Administraciones Públicas y ante terceros, en condiciones más ventajosas que las que puede ofrecer la banca tradicional.

Como toda S.G.R., Avalmadrid está constituida por dos tipos de socios: los socios protectores y los socios partícipes. Los primeros son fundamentales en la creación de las SGR, y no tienen derecho a la obtención de avales. En el caso de Avalmadrid, la Comunidad Autónoma de Madrid es el principal socio protector. Por otro lado, dado que solamente se pueden garantizar operaciones de sus socios, se requiere que cualquier pyme que pretenda solicitar un aval de esta entidad, debe convertirse en socio partícipe adquiriendo una cantidad determinada de participaciones sociales, pudiendo recuperar el importe desembolsado en dichas participaciones una vez liquidado el crédito avalado.

4.2.2. Otras líneas de financiación disponibles en Avalmadrid

a. Línea de financiación Avalmadrid emprendedores.

Esta línea financiera, consistente en préstamo o leasing bajo condiciones pactadas con establecimientos de crédito y entidades financieras, tiene como objetivo potenciar la creación de empresas en la Comunidad de Madrid, facilitando a los emprendedores el acceso a una financiación preferente, en las mejores condiciones del mercado.

Avalmadrid cuenta para ello con una línea financiera que apoya a los emprendedores, promoviendo de esta manera la financiación y mejorando el acceso a préstamos para la ayuda en la puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales en la región.

Pueden solicitar esta línea de financiación todas aquellas pymes y autónomos, que ejercen su actividad y realizan la inversión objeto de la ayuda en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se han constituido o dado de alta en autónomos, como máximo, en los 24 meses anteriores a la presentación de la solicitud, aportan recursos propios de al menos el 25% de su plan de inversión, y se comprometan en su proyecto empresarial.

La financiación obtenida se puede utilizar para invertir en adquisición de activos fijos, activo circulante necesario para el desarrollo de la actividad, y puesta en marcha de la sociedad.

Las condiciones pactadas con las entidades financieras son:

- Importe máximo: 60 000 euros, a un plazo máximo de 5 años.
- Tipo de interés: a partir de Euribor + 3,00%.
- Comisión de Apertura: 0,50% - 1,00%
- Costes de Avalmadrid, S.G.R.:

Gastos de Estudio: 0,50% -1,00% (mínimo 60€)

Coste de aval anual: 1,00% - 2,00%

Modificación de contrato: hasta 1% (mínimo 100€)

Participaciones Sociales: Suscripción y desembolso de participaciones sociales de Avalmadrid, entre un 1,00% y un 6,00% del importe de la operación, recuperables a la cancelación de la misma en los plazos establecidos por Avalmadrid.

- La revisión de los intereses es anual.
- No existe penalización por cancelación anticipada.
- Sujeto a la condición de minimis de la Unión Europea.
- Condicionado a la disponibilidad de fondos.

b) *Línea Financiera para el Desarrollo de la Innovación Tecnológica de las PYMES.* Su objetivo es facilitar la financiación a empresas consolidadas para el desarrollo de proyectos innovadores que supongan la introducción de nuevos productos y servicios, nuevos procesos, nuevas fuentes de abastecimiento y cambios en la organización industrial y empresarial.

Las inversiones son realizables en desarrollo de proyectos de innovación tecnológica que supongan renovación y ampliación de gama de productos y servicios, renovación y ampliación de procesos productivos, cambios en la organización y en la gestión, o cambios en las cualificaciones de los profesionales.

El tipo de financiación consiste en préstamos o líneas de crédito con un importe máximo de 150 000 euros a un plazo máximo de 7 años, con un tipo de interés preferente determinado por cada entidad financiera, y con unos costes de aval de hasta el 1,1% anual, con una comisión de estudio de hasta el 0,5% del total de la operación, y un coste de las participaciones sociales de hasta el 2% del total de la operación.

c) *Los avales para Inversión Productiva* se crean para que las empresas accedan a la financiación de las entidades de crédito en las mejores condiciones del mercado (tipos de interés preferenciales, plazos largos, mínimos costes) y con instrumentos que toman en cuenta las necesidades de cada empresa, pudiendo financiarse hasta el 100% de la inversión. Pueden ser préstamos u operaciones de Leasing por un importe máximo de 1 000 000 de euros a un plazo de 5 años para Leasing, y 7 años para préstamos, y hasta 16 en el caso de inmuebles, a unas condiciones financieras preferentes.

d) *La línea de Inversión ICO garantía SGR 2016*, creada por Avalmadrid, el ICO y las distintas entidades de crédito, se ha desarrollado para la inversión productiva dentro y fuera del territorio nacional y para cubrir las necesidades de circulante de las pymes de la Comunidad de Madrid, con importes de hasta 2.000.000 euros, tanto para la inversión productiva dentro y fuera del territorio nacional, como para cubrir las necesidades de circulante de las pymes de la Comunidad de Madrid.

Los beneficiarios de esta línea, cuyo límite está en operaciones de crédito de hasta 2 millones de euros, son pymes y autónomos, sin ámbito territorial. Las inversiones realizables son inversiones productivas dentro y fuera del territorio nacional (adquisición de activos fijos productivos, vehículos turismos, adquisición de empresas, creación de empresas en el extranjero, iva o impuesto de análoga naturaleza, gastos de circulante). Se puede financiar hasta el 100% de los proyectos, disponiendo el cliente de un año a contar desde la fecha de la firma de la operación para ejecutar la inversión.

e) La Línea Internacional, para implantación en el exterior, tiene el objetivo de facilitar a las pymes su establecimiento en otros países, facilitando así el comercio exterior y la exportación.

Las pymes beneficiarias deben ejercer su actividad en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, disponer de delegación o establecimiento permanente, y estar incorporadas en el Censo de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid.

Se puede obtener préstamo, préstamo de tesorería o Leasing por importe máximo de 600.000 euros, a un plazo máximo de 10 años, para realizar inversiones en activo fijo fuera del territorio nacional, tales como inversión en instalaciones para actividades productivas, logísticas o comerciales fuera de España que puedan ser consideradas nuevos activos fijos, reformas y obras de acondicionamiento, adquisición de maquinaria y bienes de equipo, aplicaciones informáticas, gastos de puesta en marcha, construcciones, o circulante vinculado a la inversión.

f) Línea para el comercio madrileño, cuyo objetivo es ofrecer al pequeño comercio de la Comunidad de Madrid una financiación ágil fundamentalmente para invertir en su negocio y también para obtener liquidez.

Los beneficiarios son micropymes y autónomos del pequeño comercio (hasta 10 trabajadores) que ejerzan su actividad y/o realicen la inversión en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Se trata de préstamos o créditos a unas condiciones financieras preferentes por importe entre 6 000 y 25 000 euros a un plazo máximo de 5 años, para inversiones en equipamiento comercial, equipamiento informático y tecnológico, obras y reformas, maquinaria y útiles productivos, vehículos, cualquier otro proyecto relacionado con la actividad comercial, o circulante.

Se requiere la suscripción y desembolso del 2% de la operación en participaciones sociales, recuperables después de la cancelación de la operación.

g) La *Línea financiera para taxis* facilita el acceso a financiación para la adquisición de licencias y vehículos. Pueden solicitar el préstamo los autónomos que realicen la inversión en la Comunidad de Madrid.

h) La *Línea financiera para socios del Club Cámara de Comercio de Madrid con la Garantía de Avalmadrid* contiene préstamos, créditos o Leasing, a interés preferente, para inversiones productivas, internacionalización o liquidez por importes entre 15 000 y 100 000 euros a un plazo máximo de 12 años con dos años de carencia incluidos.

i) Para necesidades de circulante, avalmadrid dispone de las siguientes líneas:

- *Línea Liquidez ICO-SGR*, proporciona préstamos de tesorería por importes máximo de 2 000 000 € por beneficiario en ICO y 1 000 000 € en avalmadrid, en condiciones financieras preferentes, con plazo de 1 a 4 años, para necesidades de circulante tales como gastos corrientes, nóminas, pagos a proveedores o compra de mercancía, de las pymes de la Comunidad de Madrid.
- *El Plan Impulsa Pyme* contiene productos financieros ajustados a las posibles necesidades de circulante y/o liquidez de las pymes de la Comunidad de Madrid con unos mayores plazos y mejores tipos de interés, con la correspondiente ayuda a su financiación.
- *Póliza de crédito, préstamo tesorería, refinanciación y anticipo de subvenciones*. Para acceder a éste producto, es necesario la presentación de la propuesta de financiación. Avalmadrid valora de manera individualizada cada una de las operaciones en función de sus criterios de riesgos, y la formalización de la operación se realiza con las Entidades de crédito que tengan suscrito convenio con Avalmadrid.

Las empresas deben estar al corriente de sus obligaciones fiscales y

tributarias, y sin incidencias en registros externos (RAI, ASNEF, etc.), y deben presentar unas previsiones fiables de balance y cuenta de resultados y/o plan de viabilidad que les permitan afrontar la operación solicitada.

Se excluyen las empresas constructoras e inmobiliarias, y los avales financieros se conceden para importes máximos de 1 000 000 de euros, para respaldar pólizas de crédito, para cubrir desfases coyunturales de tesorería, entre cobros y pagos (hasta 3 años), y préstamos de tesorería para la financiación de circulante estructural o fondo de maniobra (hasta 5 años).

- El *confirming* es un servicio administrativo-financiero que ofrece Avalmadrid, dirigido a empresas socias de Avalmadrid que deseen simplificar sus procesos de pago a proveedores, y a los proveedores de dicho socio, a petición de la propia empresa y con carácter irrevocable. En virtud de ese acuerdo, la entidad financiera gestiona el pago de las deudas de esta empresa con sus proveedores, confirmándoles dicho pago, y ofreciéndoles, además, la posibilidad del cobro anticipado de las deudas. El tipo de financiación es una póliza de crédito (aval ante entidad financiera).
- *La Línea de apoyo a la exportación*, engloba la pre y la post financiación a la exportación con pólizas de crédito o préstamos de tesorería, así como la participación en licitaciones como concursos públicos de ámbito internacional. Las prefinanciaciones de exportación se utilizan para financiar el período de fabricación de la mercancía exportada o los aprovisionamientos necesarios para la misma, concediéndose por un plazo de 90 días; las postfinanciaciones de exportación, se conceden por un plazo de 180 días, para financiar el período de pago aplazado, una vez que se ha materializado la exportación y la mercancía ha sido embarcada. El importe máximo es de 500 000 euros, durante un periodo máximo de 3 años, en condiciones financieras preferentes, y Avalmadrid avala el 50%, compartiendo garantías con la entidad.
- *La línea de circulante para socios del club Cámara de Comercio de Madrid con la Garantía de Avalmadrid*, tiene como objetivo facilitar el acceso a la financiación a las PYMES y autónomos que sean socios del Club Cámara Madrid. Los beneficiarios pueden ser los socios del Club Cámara Madrid que realicen inversiones

productivas o internacionalización, proporcionándoles liquidez a través de préstamos, créditos y leasing por importes entre 15 000 y 100 000 euros por plazo máximo de 12 años, en condiciones preferentes.

j) Avaluos ante terceros (Administraciones públicas, clientes, proveedores, y acreedores).

Estos avales tienen la finalidad de facilitar a Pymes y autónomos que requieran prestación de garantías ante los compromisos adquiridos con las administraciones y organismos públicos, tanto para la licitación en contratos de obra, gestión de servicios, de suministros o asimilados (fianzas provisionales), como para el cumplimiento o ejecución de las mismas (fianzas definitivas), y a Pymes y autónomos que precisen avales técnicos ante las administraciones y organismos públicos en garantía de concursos y licitaciones para contratos de obras diversas, contratos de suministros, contratos de prestación de servicios, ejecución de obras públicas, garantía de buen funcionamiento, anticipos de subvenciones, ejercicio de distintas actividades profesionales, tales como: empresas de transporte, empresas de trabajo temporal, agencias de viajes, empresas operadoras de máquinas recreativas, empresas de seguridad, etc. El tipo de financiación puede ser monoaval, varios avales, o línea de avales.

En lo referente clientes, proveedores y acreedores, se persigue facilitar el acceso a Pymes y autónomos de la Comunidad de Madrid a la obtención de avales técnicos para garantizar sus obligaciones frente a terceros (acreedores, clientes y proveedores) en las mejores condiciones del mercado.

Se pueden solicitar avales técnicos, entre otros, en garantía de suministros, en garantía de buen funcionamiento, ante proveedores, para empresas constructoras (por finalización de obras, cantidades entregadas a cuenta, de copios, etc...), no dinerarios ante terceros, para arrendamiento, o en cumplimiento de requisito legal, y el importe máximo es 1 millón de euros.

k) Avaluos para autoconsumo en pymes y autónomos. El objetivo de estos avales es facilitar la financiación, a través de préstamos o Leasing, para las pymes y autónomos que quieran instalar energía renovable, especialmente energía solar fotovoltaica para autoconsumo eléctrico en sus empresas con la consiguiente mejora de la eficiencia energética.

El importe máximo que se garantiza es de 150 000 euros, ampliable en función del proyecto, a un plazo máximo de 7 años, también ampliable. La vigencia temporal de esta línea es durante el año 2016.

l) Los avales para instaladores de energía tienen la finalidad de facilitar la financiación para las pymes y autónomos del sector eléctrico, instaladores de energías renovables, especialmente energía solar fotovoltaica para autoconsumo eléctrico empresarial con la consiguiente mejora de la eficiencia energética. Los beneficiarios son pymes y autónomos del sector eléctrico que ejerzan su actividad y/o realicen la inversión en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y/o tengan el domicilio social en la Comunidad de Madrid, pudiendo realizar las inversiones tanto en inversión productiva como circulante.

Se pueden solicitar préstamos y líneas de crédito por importe máximo de 500 000€, ampliable en función del proyecto, a un plazo máximo de 7 años, también ampliable, y el ámbito temporal de esta línea también es el año 2016.

4.2.3. Microcréditos para emprendedores: el microcrédito social

Este microcrédito está disponible para facilitar el acceso a la financiación de los proyectos de autoocupación, pequeños negocios y microempresas de la Comunidad de Madrid.

Se puede solicitar un importe máximo de 25 000 euros por proyecto, con un tipo de interés fijo y un plazo de amortización de 5 años, a través de Microbank (Banco Social de la Caixa), pudiendo llegar a financiarse hasta el 95% de la inversión.

Es necesario aportar Plan de Empresa e informe de viabilidad del proyecto empresarial emitido por una entidad colaboradora de MicroBank, como por ejemplo el Centro de Emprendedores de la Comunidad de Madrid.

4.3. Prestación directa de servicios a emprendedores de la C. A. de Madrid

4.3.1. El Centro de emprendedores de la C.A. de Madrid

El Centro de Emprendedores de la Comunidad de Madrid es un centro integral de apoyo al emprendedor donde se ofrece una amplia serie de servicios distribuidos a lo

largo del proceso de emprendimiento, tales como:

- Asesoramiento personalizado por personal experto en la creación de empresas, a lo largo del proceso.
- Acciones de formación encaminadas a definir y mejorar el Plan de Empresa.
- Oferta de locales en arrendamiento donde desarrollar el proyecto empresarial.
- Red de intercambio de recursos entre Emprendedores, Empresas e Inversores a través del Programa Impulsa a un Emprendedor.
- Apoyo a la financiación para pequeños empresarios, emprendedores y autónomos.
- Jornadas, Talleres prácticos, sesiones de Networking y otros eventos en el Centro de Emprendedores de la CAM.
- Información sobre las ayudas y subvenciones para emprendedores.

4.3.2. Los viveros de empresas en la C.A. de Madrid. El caso de la incubadora de negocios de la Agencia Espacial Europea (ESA-BIC)

La mayoría de los viveros de empresas están especializados en sectores de actividad, principalmente relacionados con la tecnología, aunque también los hay que están enfocados en medio ambiente, en empresas sociales, en empresas culturales, etc. De los 203 viveros de empresas que existían en España en 2009, 22 estaban ubicados en la Comunidad de Madrid.

Suelen hacer convocatorias anuales o por número de startups, y ofrecen programas de incubación y aceleración, y entre los servicios que ofrecen se suele incluir el alojamiento, formación, asesoramiento, mentorización, búsqueda de contactos y de inversores. También se suelen otorgar premios en metálico así como la posibilidad de participar en eventos nacionales e internacionales (foros de inversión).¹⁷⁶

176 AAVV, «El papel de los viveros de empresa en la creación de empleo (crear trabajo, ayudando a desarrollar empresas)», investigación cofinanciada por la Comunidad de Madrid, la Universidad Rey Juan Carlos y el Fondo Social Europeo. Publicada en “*Panorama laboral 2011*”, disponible en la web: http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DEl_papel_de_los_viveros_en_la_creaci%C3%B3n_de_empleo.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1310981778246&ssbinary=true consultado el 15/12/2016.

La incubadora de negocios de la Agencia Espacial Europea (ESA-BIC) de la Comunidad de Madrid es el programa de la Agencia Espacial Europea (ESA) y la Comunidad de Madrid coordinado por la Fundación para el Conocimiento «madri+d», que facilita incentivos a proyectos empresariales y startups que utilizan tecnologías espaciales o que desarrollan aplicaciones basadas en esas tecnologías con el fin de crear nuevos productos y servicios no relacionados con el espacio.

Desde 2004, los Centros de Incubación de Empresas de la ESA (ESA BICs) puestos en marcha por la Oficina de Transferencia de Tecnología de la ESA aportan a los emprendedores experiencia técnica y apoyo al desarrollo de negocio con el fin de convertir ideas de negocio conectadas al espacio en empresas comerciales.

El ESA BIC Comunidad de Madrid está cofinanciado al 50% por la ESA y por la Comunidad de Madrid, a través de su Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. La financiación vía ESA se ha garantizado a través de la delegación española en la ESA, integrada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo a través de su Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, y por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI).

El ESA BIC Comunidad de Madrid facilita incentivos tanto económicos como de soporte técnico y de negocio a ocho proyectos empresariales cada año :

- 50 000 euros en dos años: 50% destinado a desarrollo de prototipos, desarrollos software, etc. 50% destinado a nuevo empleo vinculado al desarrollo de producto o de mercado
- Acceso a la red europea de ESA BICs coordinada por la ESA-TTPO
- Apoyo técnico por los socios del Programa para el desarrollo de productos, software y prototipos
- Asesoramiento y mentoring específico a las nuevas empresas
- Contactos internacionales
- Apoyo en la búsqueda de financiación

Para participar se requiere tener un proyecto emprendedor o una startup con menos de 5 años de vida que use tecnologías espaciales o que desarrollen aplicaciones

basadas en esas tecnologías con el fin de crear nuevos productos y servicios no relacionados con el espacio, seguir las indicaciones y condiciones de participación reflejados en la convocatoria abierta, tener alto potencial de crecimiento, y domicilio social de la empresa en la Comunidad de Madrid, en una de las cuatro incubadoras vinculadas al Programa, como máximo 6 meses después del inicio de su participación en el programa .

Las incubadoras vinculadas al programa son: Centro de Empresas de Montegancedo (UPM), Vivero de Empresas de Leganés Tecnológico (UC3M), Parque Científico de Madrid (PCM) y Vivero de empresas de Móstoles (URJC).

Existe una convocatoria abierta, y en 2016 se han cerrado las selecciones en febrero, mayo y octubre.

4.3.3. Programa de aceleración de proyectos emprendedores

El Programa de Aceleración de Proyectos Emprendedores consiste en la formación de los emprendedores en distintos tipos de acciones durante 12 semanas, trabajando paralelamente en la puesta a punto de sus proyectos. Se pretende que los emprendedores, en poco tiempo y con escasa inversión de capital aprendan a identificar quién es su cliente, y a lanzar un producto mínimo viable al mercado para verificar si su modelo de negocio es acertado y modificarlo en su caso. Se trata de impulsar y acelerar la puesta en marcha de los proyectos emprendedores desde una doble perspectiva: la aplicación de la metodología Lean Startup, y el emprendizaje colaborativo.

La metodología Lean Startup consiste en la aplicación del método científico a la realidad empresarial, lo que se consigue mediante el entrenamiento práctico por parte de los emprendedores, que han de aceptar o rechazar sus hipótesis experimentalmente, dedicando su esfuerzo a la observación, el análisis y el contacto con las personas.

Por su parte, a diferencia del modelo tradicional en el que el emprendedor trabaja en solitario, desarrollando celosamente su idea, el emprendizaje colaborativo busca encontrar sinergias y compartir experiencias, información y apoyo emocional, trabajando en equipo con otros emprendedores,

Las acciones que se desarrollan durante la ejecución del programa de aceleración son las siguientes:

- Sesiones de entrenamiento en “Lean Startup” (6 sesiones de 4 horas), en las que los emprendedores se ejercitan en el desarrollo de sus proyectos empleando el aprendizaje validado, la experimentación y la iteración en los lanzamientos de producto. Se consigue acortar los ciclos y minimizar los costes del desarrollo del negocio.
- Talleres de desarrollo de competencias empresariales (4 sesiones de 4 horas), que tienen por objeto capacitar a los emprendedores en competencias empresariales básicas.
- Eventos de networking (3 eventos), que pretenden promover la interacción y propiciar sinergias entre los emprendedores. Se presentan casos de éxito y se realizan exposiciones públicas de los proyectos emprendedores.
- Mentoring, con el que cada emprendedor cuenta con un mentor que le aconseja, informa y guía en la aplicación práctica de la metodología “Lean Startup” a su proyecto empresarial.

4.3.4. Plan de locales de la Agencia de Vivienda Social de la CAM (IVIMA) para emprendedores

En el marco del Plan Empleo de la Comunidad de Madrid, la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, en colaboración con la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, dispone de una oferta de locales en arrendamiento en condiciones ventajosas donde los emprendedores pueden desarrollar sus proyectos empresariales.

Para facilitar la implantación del proyecto emprendedor, los arrendatarios se benefician de un periodo de carencia de seis meses. Transcurrido este periodo, la cuantía del alquiler experimenta progresivos descuentos de modo que la misma se adecúe en el tiempo a la consolidación del negocio.

Se dispone de aproximadamente 300 locales distribuidos por toda la Comunidad de Madrid, aunque una gran parte de ellos están situados en el municipio de Madrid.

4.3.5. Red de intercambio de recursos entre emprendedores, empresas e inversores: el programa impulsa a un emprendedor

Con esta medida se pretende facilitar la interacción entre emprendedores de la CAM, impulsores e inversores.

Los impulsores ponen en valor su recursos infrautilizados y los emprendedores cuentan con ellos para iniciar su negocio. Además, mediante este programa se abre la puerta a la incorporación de inversores interesados en proyectos o iniciativas emprendedoras.

El objetivo es contar con un sistema en red en el que, de manera eficiente, se relacionen los emprendedores, los recursos empresariales disponibles y las fuentes de financiación de inversores y de microinversores.

Las empresas pueden poner a disposición de los emprendedores recursos infrautilizados, como vehículos, espacios publicitarios, locales, almacenes, oficinas, carteras de clientes, o equipos industriales, sin contraprestación económica, pero sí teniendo la oportunidad de participación en los nuevos negocios, ya sea como socio, proveedor, cliente, etc., sin coste adicional.

Este programa cuenta con tres perfiles de usuario:

- Los emprendedores (personas con un plan de empresa o una idea de negocio) o empresas de reciente creación, que describen su proyecto empresarial, sus necesidades y una contrapartida, no económica.
- Los impulsores, que son empresas y organizaciones públicas y privadas, dispuestas a colaborar mediante la cesión de recursos ociosos tangibles e intangibles a cambio de algún tipo de incentivo o participación, pactado entre el cesionario/propietario del recurso y el propio emprendedor.
- Los inversores, que son fuentes de financiación constituidas por inversores o microinversores. Estos agentes, describen los recursos de inversión, la financiación

ofrecida, y las condiciones de acceso.

Al establecer una valoración de la promoción de la actividad empresarial en la C. A. de Madrid, debemos destacar positivamente las subvenciones para los proyectos de inversión dirigidos a pymes comerciales, que pretenden apoyar la modernización del sector subvencionando el 50% de los costes presupuestados y aprobados.

Por su parte, los cheques de innovación, en lo referente al trabajo autónomo no se pueden valorar tan positivamente, ya que excluyen a los empresarios persona física, lo que no ocurre en el caso de Cataluña, que para el acceso a los cupones se excluye solamente a los empresarios autónomos con pocos empleados. Por su parte, en la C. A. de Andalucía, como hemos visto en el epígrafe anterior, la subvención para innovación se restringe a emprendedores menores de 35 años (programa innoactiva 6000).

En el terreno de la financiación, en la CAM se recurre a la modalidad de Sociedad de Garantía Recíproca, AVALMADRID, en la que la Comunidad Autónoma es uno de los principales socios protectores. Esta SGR oferta una amplia variedad de líneas de financiación, y requiere que los beneficiarios, para acceder a ellas adquieran participaciones sociales, que posteriormente devuelven al concluir la amortización del crédito.

Otra de las peculiaridades de la CAM que merecen una valoración positiva, se advierte en los servicios que presta el Centro de emprendedores, que contiene algunas innovaciones muy interesantes de cara al desarrollo de iniciativas emprendedoras en las que tiene cabida el trabajo autónomo, como el programa de aceleración de proyectos emprendedores, que contempla los recientes avances en el desarrollo de empresas consistentes en la aplicación del método científico a la actividad emprendedora a través de la tecnología Lean Startup, que al integrarse en el mismo programa con el emprendizaje colaborativo, la formación empresarial, el networking y el mentoring, constituyen una combinación altamente eficiente de cara al desarrollo exitoso de las actividades emprendedoras y empresariales.

Otras aportaciones valiosas e innovadoras que canaliza la CAM a través del Centro de Emprendedores son el Plan de Locales del IVIMA, que ofrece locales en alquiler a bajo precio a los nuevos emprendedores, complementando a los alojamientos de los viveros de

empresas, y la red de intercambio de recursos entre emprendedores, empresas e inversores (*Programa apoya a un emprendedor*), que conecta a los emprendedores con empresarios ya establecidos y con inversionistas, permitiendo poner a disposición de los emprendedores los recursos ociosos disponibles, a cambio de alguna contraprestación, generalmente participación en el negocio.

De este modo, la Comunidad de Madrid, además de la promoción directa del trabajo autónomo, lo promueve implícitamente: junto a los viveros de empresa, se pone a disposición de los emprendedores, incluidos los autónomos, una formación de alto valor que integra los últimos avances en desarrollo empresarial, una red de locales en alquiler a bajo precio, y un servicio de apoyo innovador que les posibilita el acceso a procesos de mentoría y a recursos importantes para el desarrollo de sus negocios.

CAPITULO IX. ANÁLISIS GLOBAL DE LOS RESULTADOS

Metodológicamente este trabajo de investigación partía de una serie de interrogantes acerca del objeto de estudio que, a partir de un análisis crítico, tratamos de responder, sin partir de una determinada hipótesis que contrastar.

El planteamiento inicial de este trabajo fue indagar sobre la intensa actividad legislativa dirigida a favorecer el trabajo autónomo registrada durante el periodo de la crisis iniciada en 2007.

Sin perjuicio del carácter jurídico de esta investigación, así como la metodología utilizada, he considerado necesario avanzar reflexiones personales valorativas basadas en los datos normativos. La extracción de conclusiones se efectúa a partir del análisis jurídico crítico de datos normativos. No obstante, se ha recurrido al uso de algunos indicadores que guían el análisis jurídico con vistas a responder a las cuestiones planteadas al inicio de la investigación.

Los criterios de referencia utilizados para responder nuestros interrogantes a partir del análisis de las medidas, se refieren a: 1) Momento de adopción: anterior o durante la crisis iniciada en 2007. 2) potencial de impacto de las medidas, 3) el carácter monofásico o plurifásico, según que incidan en la fase de emprendimiento o se extiendan a las fases posteriores de la vida empresarial, 4) el carácter transitorio o indefinido del periodo de validez de la medida, 5) su orientación con respecto a la nueva tendencia paradigmática de relación de trabajo, y 6) su carácter de medida específica de una Comunidad Autónoma o generalizada.

1. MOMENTO DE ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS (ANTERIOR O DURANTE LA CRISIS)

El momento de adopción de las medidas nos aportaría datos que nos permitirían determinar a qué causa atribuir el cambio de orientación de los poderes públicos hacia el autoempleo. Sin embargo, la actividad legislativa desarrollada durante la crisis, a pesar de su mayor intensidad, no es nueva, sino que ya sucedía con anterioridad, por lo que cabe pensar que el cambio de paradigma ya se habría iniciado con anterioridad, y que en realidad, la crisis representa una fase cuantitativamente avanzada en ese cambio debido a los alarmantes niveles de desempleo alcanzados. De la misma manera que el problema del desempleo se hace estructural, las políticas de fomento del trabajo autónomo tienden a estabilizarse y dejan de ser concebidas como algo excepcional y transitorio de momentos de crisis económica para hacerse estables y cada vez más sistemáticas e intensas.

En este sentido, hemos constatado que las medidas más importantes de cara a facilitar el establecimiento de nuevos autónomos (subvenciones, capitalización de la prestación por desempleo, promulgación de la LETA, y viveros de empresas), incluso la LETA, se habían adoptado con anterioridad a la crisis. Otras medidas, también importantes, como las minoraciones en cotización al RETA, o los incentivos a los contratos de los programas de fomento del empleo, o las medidas de financiación directa, también se habían adoptado con anterioridad, pero se intensificaron o ampliaron su cobertura durante la crisis. Solo algunas medidas, como la compatibilización de la prestación por desempleo con el alta en el RETA, la reducción fiscal para nuevos autónomos, el contrato de apoyo a emprendedores, el efecto adelantado del IVA, o las reducciones en cotización por pluriactividad, se introdujeron dentro de ese periodo crítico.

Por lo tanto, solo podemos atribuir a la crisis, una intensificación de la promoción del trabajo autónomo (pese a la aparición de alguna medida nueva durante dicho periodo), pero dada la importancia de las que ya se habían promulgado con anterioridad, no podemos afirmar que se trate de un cambio de orientación debido a la crisis, sino de una aceleración, del cambio que ya se había iniciado con anterioridad al estallido de la crisis.

Esto redundaría, a favor de entender el fenómeno como una búsqueda, por parte de los poderes públicos, de facilitar el acceso al trabajo autónomo como una alternativa real y permanente al trabajo asalariado, consecuencia de la endemización del problema de los altos niveles de desempleo y del deber de realizar políticas tendentes al pleno empleo, más que como un refugio temporal, considerando, cada vez más, que la oferta de trabajo asalariado no puede absorber la demanda.

2. EL POTENCIAL DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS

A partir del potencial de impacto de una medida podemos obtener una estimación de su importancia, de cara a la consecución de la finalidad que se persigue alcanzar con ella. Cabe esperar que las medidas que incluyen algún tipo de incentivo económico tengan un mayor impacto sobre el establecimiento de nuevas iniciativas de trabajo autónomo que las de apoyo directo, y que éstas, a su vez, salvo alguna excepción, tengan más impacto que las de regulación o cambio normativo, coincidiendo este orden con el grado de implicación de los poderes públicos en la actividad de promoción.

En base a esta consideración, se ha establecido una agrupación de las medidas de promoción directa y específicas del trabajo autónomo, así como de las medidas de promoción implícita con mayor potencial de impacto sobre el trabajo autónomo, a partir de la cual vamos a extraer las conclusiones pertinentes derivadas del análisis de los resultados encontrados.

Entre las medidas con más potencial de impacto hemos considerado adecuado incluir las minoraciones en cotización a la Seguridad Social, subvenciones, capitalización de las prestaciones por desempleo y cese de actividad, compatibilidad del alta en el RETA con la percepción de la prestación por desempleo, los viveros de empresa, y la promulgación de la LETA.

En un segundo grupo, con potencial de impacto algo menor, se ha incluido la reducción fiscal en IRPF para nuevos autónomos, los incentivos al contrato de apoyo a emprendedores, los incentivos a la contratación de personas acogidas a programas de fomento del empleo, el efecto acelantado del IVA, la prestación por cese de actividad, las

reducciones en cotización por pluriactividad, las medidas de apoyo financiero, y los programas Específicos de las Comunidades autónomas.

A partir de esto, podemos decir que las medidas económicas son las más importantes, al menos en lo que al establecimiento de nuevas iniciativas se refiere. No obstante, de cara al mantenimiento y consolidación de las iniciativas de autoempleo, estas medidas económicas se deben complementar con otras de apoyo directo.

3. EL CARÁCTER MONOFÁSICO O PLURIFÁSICO DE LAS MEDIDAS

Con el carácter monofásico o plurifásico de una medida, nos referimos a la cantidad de fases del ciclo de vida empresarial sobre las que incide. De acuerdo con esto, cabe esperar que una medida contribuirá en mayor medida sobre la conversión de una iniciativa de trabajo autónomo en una actividad estable, en la medida en que abarque más fases de dicha actividad.

La mayoría de las medidas tomadas en consideración, entre las que se incluyen las más impactantes sobre la generación de iniciativas de autoempleo autónomo, inciden exclusivamente en la fase inicial o de emprendimiento (subvenciones, minoraciones en cotización, capitalización de las prestaciones por desempleo o cese de actividad, compatibilización de la realización de trabajo autónomo con la percepción de la prestación por desempleo, reducción fiscal y la mayoría de los viveros de empresas).

En cambio, hay medidas de muy diferente naturaleza, como la promulgación de la LETA, el contrato de apoyo a emprendedores, la contratación de desempleados acogidos al programa de fomento del empleo, el efecto adelantado del IVA, y la financiación directa y avales, que no se limitan a la fase inicial, con lo que contribuyen a la estabilidad de las iniciativas. Sin embargo, se trata de medidas con bajo nivel de impacto sobre la generación de nuevas iniciativas de trabajo autónomo. Por lo tanto, podemos decir que en la actividad de promoción del trabajo autónomo desplegada por los poderes públicos, se está poniendo el mayor énfasis en las fases iniciales, lo que da lugar a un sensible incremento de iniciativas de emprendimiento en el trabajo autónomo, pero al tratarse de una actividad con requerimientos distintos a los del trabajo asalariado, suele derivar en un alto porcentaje de fracasos.

En cambio, las medidas que inciden sobre las fases de consolidación y mantenimiento de las actividades lucrativas por cuenta propia, contribuyen a transformar las iniciativas de autoempleo en ocupación estable. El aporte extra de incentivos económicos al inicio de la actividad, así como las acciones de formación, asistencia técnica y apoyo a la financiación, facilitan la puesta en marcha de la iniciativa, pero si se pretende generar ocupación estable, se necesita complementar estas medidas de promoción del inicio de las actividades de autoempleo con otras dirigidas a la consolidación, e incluso al mantenimiento de las actividades ya establecidas para evitar su desaparición, y se da la circunstancia de que ciertamente, se han adoptado medidas en esta línea, lo cual es positivo, pero es necesario insistir más en este tipo de medidas. Con esto no pretendo decir que se trata de prolongar el uso de medidas económicas a las fases más avanzadas de la actividad, ya que se estaría generando empleo subvencionado con recursos públicos, y manteniendo en el tiempo las actividades que no son rentables. Más bien, las medidas dirigidas al desarrollo, consolidación y mantenimiento de las actividades, deberían ir en la línea de la prestación de servicios (formación, coaching, mentorías, programas de aceleración, etc.).

Si solamente se utilizan medidas dirigidas al establecimiento, lo más probable que se consiga sea un maquillaje temporal de las cifras de desempleo, ya que se traduce en un trasiego de altas y posteriores bajas en el número de cotizantes, con un alto coste público y personal para los fracasados.

4. EL CARÁCTER TRANSITORIO O INDEFINIDO DEL PERIODO DE VALIDEZ DE LA MEDIDA

Se supone que una medida adoptada durante la crisis, con un periodo de vigencia transitorio, constituiría una evidencia irrefutable de que se trata de un caso de búsqueda de refugio temporal en el trabajo autónomo a la espera de la recuperación de empleo estable como consecuencia del cambio de ciclo económico.

Si comprobamos las medidas adoptadas, se constata que ninguna de ellas ha sido

promulgada con vigencia transitoria, por lo que no se puede afirmar con rotundidad que estas medidas se hayan adoptado con la finalidad de facilitar un refugio temporal. Sin embargo, tampoco se puede negar esa posibilidad, pues en determinados casos, podrían tener esa pretensión a pesar de dejar abierta la posibilidad de que esas iniciativas deriven en ocupación permanente.

5. LA ORIENTACIÓN DE LAS MEDIDAS CON RESPECTO A LA TENDENCIA DESLABORALIZADORA

En principio, la intención pública al promocionar el trabajo autónomo, es generar oportunidades de autoempleo para cumplir con el deber constitucional de adoptar políticas dirigidas al pleno empleo ex art. 40 CE. Pero con estas medidas se puede obtener un efecto contrario al fin perseguido. En lugar de generar nuevas oportunidades de ocupación para reducir los niveles de desempleo, se puede estar favoreciendo el proceso de implantación del nuevo paradigma deslaborizador, facilitando la transformación de trabajo asalariado en trabajo por cuenta propia, en muchos casos, sostenido temporalmente por recursos públicos.

En el análisis de las medidas seleccionadas, se ha encontrado que la inmensa mayoría de ellas favorecen de manera implícita el proceso. Solamente en algunos casos se establece algún límite a la realización de trabajos para empresas con las que anteriormente se ha trabajado como empleado.

Este es el caso de la capitalización de la prestación por desempleo, que entre sus condiciones establece la imposibilidad de acceder a esta medida para quienes pretenden establecerse como TRADES contratando con su anterior empleador. Se trata de un intento de frenar el proceso de transformación directa de empleo asalariado en trabajo por cuenta propia, para eludir costes laborales. Pero se trata de una restricción que prácticamente solo sirve para salvar las apariencias, pues nada impide que se establezca contrato como TRADE con otra empresa distinta, y además se produce una repercusión negativa precisamente sobre la parte débil (el empleado).

El empleador, en su huida de los costes laborales derivados de la sujeción al contrato laboral, puede amenazar con externalizar una determinada actividad. El empleado que la realiza, tras su despido, si quiere volver a su ocupación, no puede optar a la capitalización, por lo que si esa actividad requiere determinada inversión, quedará en desventaja con respecto a otros posibles contratistas que cuenten con los medios requeridos para hacerlo. Si no se requiere inversión, el trabajador tampoco podría acogerse a la posibilidad de compatibilizar la prestación por desempleo. Por lo tanto, la opción que le quedaría para mantener su ocupación sería establecerse como autónomo. Si necesita invertir, solicitaría la capitalización ocultando su condición de TRADE para no perder el derecho, en cuyo caso, el resultado es la pérdida de la tenue protección que podría obtener con su condición de TRADE. En cualquier caso, el peso de la restricción recae sobre el trabajador, ya que nada obstaculiza al empleador la externalización de actividades.

En la lucha por frenar el proceso de deslaboralización que pretende proteger a la parte débil, lo que se consigue con esta medida es precisamente lo contrario. Se da la apariencia de frenar el proceso, pero lo que en realidad se está haciendo es poner en peor situación a la parte débil, que es la que se quiere proteger, pues si el empleador ha decidido externalizar, lo va a hacer, con independencia de quien acceda a realizar esa tarea. Las únicas opciones para el empleado son o realizarla perdiendo derechos laborales o pasar el desempleo.

Junto con la capitalización y la compatibilización de la prestación por desempleo con la realización de trabajo por cuenta propia, la tercera de las medidas que presentan cierta oposición al proceso deslaborizador es la reducción fiscal en el Rendimiento Neto de Actividades Económicas del IRPF para los nuevos empresarios autónomos, que excluye esa posibilidad a quienes han facturado durante el ejercicio más del 50% de los ingresos de su actividad a empresas de las que ha recibido ingresos por trabajo personal (trabajo como empleados) en el año anterior a la fecha de inicio de la actividad. Esto solo supone un obstáculo o cierto desincentivo al tránsito desde el trabajo asalariado provocado por la deslaboralización, pero no al proceso de deslaboralización en sí, ya que nada impide que esa facturación provenga de otro empleador que haya externalizado y para el que no hubiera trabajado como empleado con anterioridad.

La tendencia deslaborizadora reduce costes para la empresa, pero desde un

punto de vista social, tiene consecuencias nefastas, ya que se traduce en una precarización del trabajador. Dependiendo de la orientación política subyacente a la adopción de las medidas, cabe la posibilidad de prestar atención preferente a un aspecto u otro. De este modo, se pueden adoptar medidas como la aprobación de la LETA, que se dirige, principalmente, a ofrecer un mecanismo de protección para la parte débil o irremediablemente perjudicada del proceso. También se pueden adoptar medidas que obstaculicen el proceso de transición, o al menos no lo faciliten, como es el caso de las tres medidas anteriores. Pero en la mayoría de los casos, especialmente las medidas más impactantes, lo que producen, deliberadamente o no, es un favorecimiento implícito del tránsito, pues no establecen ninguna restricción ni excepción que discrimine u obstaculice el proceso.

6. MEDIDAS ESPECÍFICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las tres Comunidades Autónomas que hemos analizado, adoptan medidas de apoyo financiero, consistentes básicamente en la concesión de avales, generalmente en condiciones de mercado, y en algunos casos, se proveen fondos para la concesión de créditos.

En las tres existen centros de apoyo directo al emprendedor y viveros o incubadoras de empresas, así como también se adoptan medidas para fomentar el autoempleo colectivo, a través de programas de fomento de creación y empleo de cooperativas y sociedades laborales.

En las Comunidades de Madrid y Andalucía, se aplica el Programa Estatal de Establecimiento como Trabajador Autónomo; en Cataluña, en cambio, desde 2012 no se ha vuelto a publicar.

Se detectan diferencias entre ellas en la forma de abordar la Promoción del Trabajo Autónomo.

En la C.A. de Andalucía, se concede una atención muy especial, que se pone de manifiesto en actuaciones como la promulgación de la Ley de Promoción del Trabajo Autónomo para dotar a esta actividad de un marco que structure y coordine las diversas

actuaciones, la adopción de medidas específicas como las dirigidas a la promoción del empleo en el trabajo autónomo, la promoción de actividades autónomas, la promoción del trabajo autónomo, la consolidación del trabajo autónomo, y la cooperación. Muchas de estas medidas tienen carácter innovador y ponen de manifiesto el interés por extender el apoyo al emprendedor a las fases más avanzadas de su proyecto, con la pretensión de consolidarlo y mantener los ya existentes.

Otra peculiaridad de la C.A. de Andalucía consiste en la forma de gobierno basada en los Acuerdos de Concertación Social, que aglutinan las aportaciones de los agentes sociales en la adopción de medidas, lo que redundará muy positivamente en la calidad de estas medidas, aunque esto tenga el inconveniente de la politización, detectable en la introducción de medidas destinadas a financiar estas organizaciones a través de las medidas de promoción del trabajo autónomo, haciendo prevalecer estos intereses en una vía de financiación que no es la propia de estas organizaciones.

Otro aspecto peculiar de la C.A. de Andalucía consiste en la adaptación que se hace del Programa Estatal de Establecimiento como Trabajador Autónomo. Por un lado, solamente se convoca la subvención para el establecimiento, dejándose de publicar las subvenciones para formación, asistencia técnica y financieras. En lugar de asignar una cantidad para que los beneficiarios la utilicen bajo su propio criterio, se proporcionan directamente bajo la forma de prestación de servicio por la Junta de Andalucía o entidades públicas o Agencias. Por otro lado, la subvención para establecimiento como trabajador autónomo, consiste en una cantidad a tanto alzado, y para su adjudicación, se establecen unos criterios de baremación que, además de su pertenencia a colectivos prioritarios, ponderan favorablemente aspectos como la cualificación del aspirante, el potencial de la actividad a desarrollar, y la ubicación de la actividad en determinados territorios prioritarios. Tanto la cualificación como el tipo de actividad, implican una canalización de la ayuda hacia los proyectos que presentan mayor potencial de salir adelante gracias a la mayor cualificación de los aspirantes y a la prioridad que se otorga a las actividades encuadradas entre las consideradas con mayor potencial. De esta forma, aunque sin excluirlos, se pretende huir de los accesos al trabajo autónomo, motivados por la urgente necesidad de obtener una fuente de ingresos a la desesperada, que desembocaría en actividades precarias y de escaso recorrido.

Por otro lado, la importancia atribuida al trabajo autónomo en la C. A. de Andalucía,

se pone de manifiesto en el carácter innovador de algunos programas propios que se aplican por la «Red Andalucía Emprende», como ocurre con la Banco de Ideas de Negocio, las Miniempresas Educativas, o el Programa Senior de Mentorías.

Finalmente, es necesario hacer mención al Programa de Activación del Comercio Ambulante, que se dirige a mejorar las condiciones de esta actividad, con vistas a facilitar su mantenimiento, ya que proporciona el sustento a una importante cantidad de autónomos, que con frecuencia se trata de negocios familiares, con lo que supone el medio de vida de una considerable cantidad de personas. Se trata de actividades frecuentemente realizadas en condiciones precarias, que probablemente no debieran ser fomentadas, pero dado que para muchas personas constituyen su forma de acceder a una ocupación retribuida, merece al menos un esfuerzo público por la mejora de sus condiciones de trabajo y de su estabilidad, impulsando su adaptación a las exigencias del mercado en lo referente a profesionalidad, competitividad y calidad de servicio.

Se puede decir que en la C. A. de Andalucía, se adoptan medidas que complementan a las Estatales, y que por su carácter innovador y su incidencia multifásica, pueden contribuir a la mejora de la promoción del trabajo autónomo en otras Comunidades Autónomas.

Por su parte, en la C. A. de Cataluña, se cuenta con las mismas o parecidas medidas que en las otras dos Comunidades seleccionadas, en lo referente a los aspectos financieros (avales y préstamos para emprendedores mediatizados por el Instituto Catalán de Finanzas), los servicios prestados por la red de emprendimiento «Xarxa Emprén», y los viveros de empresas.

Pero en lo referente al fomento del trabajo autónomo, se prescinde del Programa Estatal de Promoción del Trabajo Autónomo, que se publicó por última vez en 2012, de tal forma que las únicas medidas para nuevos autónomos solamente se contemplan en el programa de garantía juvenil cuyos beneficiarios pueden optar por establecerse como autónomos o acceder al empleo asalariado, y la bonificación de cuotas RETA para aquellos perceptores de Renta Mínima de Inserción que deciden establecerse como autónomos.

Sin embargo, se adoptan programas dirigidos hacia el autoempleo y emprendimiento colectivos, lo que nos lleva a pensar que en el caso de esta Comunidad Autónoma, el cambio de orientación hacia el trabajo autónomo como alternativa al trabajo asalariado, no es una realidad, atribuyendo el protagonismo a los proyectos de

autoempleo colectivos y emprendimiento orientados a las actividades industriales como fuentes generadoras de empleo, que en realidad tienen más probabilidades de generar empleo de calidad.

Esto no quiere decir que se rechace el trabajo autónomo, sino simplemente que no se fomenta específicamente, pues los autónomos pueden acogerse a la mayoría de las medidas genéricas adoptadas para los emprendedores y empresas en general.

Finalmente, la C. A. de Madrid, tiene una actuación mimética en relación con las medidas estatales, y en todo caso, las medidas propias que se adoptan van en línea con ellas, actuando de forma suplementaria. En este sentido, podemos citar el caso de la medida de consolidación del trabajo autónomo consistente en la prolongación del período de tarifa plana. Una vez cubiertos los seis meses iniciales de los nuevos autónomos, durante los que han cotizado el 20% de la cuota al RETA, pueden solicitar una bonificación a la Comunidad Autónoma, que les permite mantener ese nivel de aporte para cotización durante doce meses adicionales.

Otra medida que va en esta línea de suplementar a las estatales son los incentivos fiscales, consistentes en la deducción autonómica de los nuevos autónomos en el primer ejercicio fiscal, de lo que podemos extraer la idea de que la C.A. de Madrid, es, entre las tres que hemos seleccionado, la que hace mayor esfuerzo presupuestario en favor de la promoción del trabajo autónomo.

También merecen una especial mención, por su carácter innovador y potencial impacto, los programas propios del Centro de Emprendedores de la C. A. de Madrid, en concreto el Programa de Aceleración de Proyectos Emprendedores, consistente en un sistema de formación que conjuga el uso de metodologías avanzadas, como el Design Thinking, la metodología Lean Startup, el emprendizaje colaborativo, sesiones de networking y mentorías. El plan de locales del Instituto de la Vivienda de Madrid, consiste en la puesta a disposición de los emprendedores de los locales del IVIMA, para su alquiler a bajo precio. Otro programa especialmente interesante es el «Programa Impulsa a un Emprendedor», diseñado para facilitar el intercambio de recursos entre emprendedores, empresas e inversores.

7. EL REFLEJO DE LAS DIFERENTES ORIENTACIONES JURIDICO-POLÍTICAS EN LAS MEDIDAS AUTONÓMICAS DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO

La comparación entre sí de las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas, permite detectar diferencias entre ellas, que parecen sugerir el reflejo de las diferentes orientaciones jurídico-políticas mayoritarias entre los legisladores autonómicos. En el caso de Andalucía, hemos podido constatar que se presta atención especial al trabajo autónomo, lo que se ha traducido en la promulgación de una Ley específica para su promoción, y en la adopción de medidas no dirigidas exclusivamente hacia las fases de emprendimiento, sino que se presta atención a las fases posteriores, así como a opciones que posibiliten mejorar las probabilidades de que las iniciativas de autoempleo y emprendimiento se transformen en alternativas viables al trabajo asalariado. En este sentido, podemos citar el caso de las subvenciones para cooperación entre autónomos, que tratan de fomentar la agrupación organizada de autónomos en unidades mayores que les permitan competir en mejores condiciones en el mercado. Esto sugiere la existencia de cierta preocupación pública por los aspectos cualitativos y la supervivencia de la ocupación que se pretende generar.

En cambio, en la C. A. de Madrid, las medidas adoptadas inciden solo sobre las fases iniciales, destinando incluso un mayor esfuerzo presupuestario a la promoción del trabajo autónomo que en Andalucía, constatado en las bonificaciones para ampliación del periodo de la tarifa plana, que aunque se dice que es para consolidación de las iniciativas, sigue incidiendo en las fases iniciales. La otra medida con implicación presupuestaria es la deducción fiscal autonómica de 1 000 euros que pueden realizar los nuevos autónomos en el primer ejercicio fiscal que han obtenido beneficio.

Como vemos, la única medida que insinúa cierta preocupación por la consolidación de las iniciativas es la bonificación para prorrogar el periodo de cotización reducido, y como acabamos de mencionar, aunque comience a partir del séptimo mes, tras la finalización de los primeros seis meses de tarifa plana, sigue incidiendo sobre la fase de emprendimiento, por lo que no se puede decir que exista un especial interés por reforzar

las probabilidades de transformar las iniciativas de trabajo autónomo en alternativas generadoras de trabajo estable. Se trata de facilitar el establecimiento de nuevas iniciativas, dejando en sus manos el desarrollo. Se trata de actuar solamente sobre los aspectos cuantitativos del trabajo autónomo (número de altas), sin entrar en consideraciones sobre su posterior evolución.

En relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña, al no existir en la actualidad medidas específicas para el fomento del trabajo autónomo, lo único que podemos afirmar es que no se atribuye a esta opción el mismo protagonismo que en Andalucía y en Madrid e incluso a nivel Estatal, de cara a la generación de ocupación alternativa al trabajo por cuenta ajena. Además, en relación con los Programas y Servicios Estatales de las políticas de empleo, se observa una clara preferencia por programas y servicios propios, incluso sustituyendo, lo que bajo la apariencia de la adaptación de las políticas de empleo a las peculiaridades productivas y territoriales, parece ser reflejo de una orientación independentista que tiende a desechar, dentro de lo posible, cualquier medida que proceda del Estado, para sustituirla por medidas propias, como es el caso del programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo.

CONCLUSIONES FINALES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Una vez analizadas las medidas de promoción del trabajo autónomo y sistematizadas junto con las medidas de promoción de la actividad empresarial que no excluyen al trabajo autónomo, resulta procedente analizar el cumplimiento de los objetivos planteados al iniciar este trabajo, las respuestas a las preguntas objeto de investigación que se plantearon, así como las principales aportaciones de este trabajo, para finalizar con la propuesta de nuevas líneas de investigación que podrían realizarse a partir de los resultados aquí obtenidos.

Inicialmente se establecieron cuatro objetivos que tuvieron que ser reformulados a medida que se avanzó en el proyecto, debido a que se detectó la existencia de una elevada imprecisión en los textos legales y doctrinales a la hora de usar términos como trabajo autónomo y otros afines que designan conceptos como trabajo por cuenta propia, autoempleo, emprendimiento, actividad empresarial, lo que dificulta su comprensión e interpretación. Esto nos sugirió la conveniencia de realizar un esfuerzo adicional tendente a establecer una aclaración conceptual y terminológica que facilite el proceso de comunicación en este ámbito tan multidisciplinar, así como ayudarnos en la acotación del objeto de estudio y en el trabajo de sistematización de las medidas que nos proponemos realizar. Por lo tanto, entendimos que era imprescindible acometer esta tarea antes de seguir adelante.

Debido a esto, los objetivos planteados para este trabajo fueron: 1º) desarrollar una labor de clasificación y clarificación conceptual en torno al trabajo autónomo, 2º) elaborar una sistematización de todas las medidas de fomento del trabajo autónomo, 3º) analizar en profundidad todas y cada una de las medidas de fomento del trabajo autónomo, y ver su nivel de aceptación, 4º) sacar conclusiones sobre la eficiencia de tanta medida de fomento articulada por un universo caótico de normas coyunturales, y 5º) realizar un seguimiento de las novedades legislativas al objeto de contar con una sistematización

actualizada en el momento de depósito de la tesis.

A continuación, tras una breve referencia a los presupuestos básicos de la promoción del trabajo autónomo, nos vamos a referir a los resultados obtenidos a partir de estos objetivos, así como a responder a las preguntas de investigación que se formularon al iniciar este trabajo.

Las premisas en torno a la promoción del trabajo autónomo

Las políticas de empleo, en sus primeros tiempos estuvieron orientadas hacia el trabajo por cuenta ajena, de tal forma que el trabajo autónomo se consideraba que formaba parte de la iniciativa económica privada, y además carecía de relevancia porque se trataba de actividades marginales con escasa rentabilidad económica. Posteriormente se ha incluido entre los objetivos de dichas políticas, en base al derecho constitucional de todo ciudadano a procurarse el sustento a través de un trabajo, y el deber de trabajar, y al deber también constitucional que tienen los poderes públicos de aplicar políticas encaminadas a lograr el pleno empleo. Por otro lado, el reconocimiento constitucional de la libertad de empresa, posibilita que el trabajo autónomo sea una forma válida de ganarse la vida mediante el trabajo personal, con lo que se puede incluir en el ámbito de actuación de las políticas de empleo.

El reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los Entes Locales determina que las Competencias Legislativas en el ámbito Laboral, y por tanto de las políticas de empleo, en lo concerniente a su contenido laboral, se atribuyen al Estado, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la competencia ejecutiva en la aplicación de las políticas de empleo, quedando los Entes Locales excluidos de toda competencia legal sobre este ámbito, con lo que solamente colaboran en la ejecución de las medidas con las Comunidades Autónomas pertinentes.

No obstante, con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de desarrollo económico y política social, se posibilitó que las Comunidades Autónomas adoptaran un papel más activo en la generación de medidas para la promoción de la ocupación y en nuestro caso, a través de la realización de trabajo autónomo. De acuerdo con ello, en algunos casos se han producido iniciativas que suponen avances innovadores con respecto a las medidas estatales, llegando en algún caso, como el de

Andalucía a promulgarse una Ley específica para la promoción del trabajo autónomo, que convirtió a esta Comunidad en la pionera que elevó a rango de Ley la promoción del trabajo autónomo, aportando un marco conceptual y jurídico adecuado que permite abordar de forma unificada todos los aspectos de la promoción del trabajo autónomo, integrando las líneas de acción iniciadas en años anteriores, entre ellas las destinadas al fomento del autoempleo, a la creación y consolidación del empresariado autónomo, así como al apoyo al asociacionismo de los trabajadores autónomos. Además, determinó la elaboración y aprobación del Plan de Actuación para el Trabajo Autónomo (PATA), como instrumento de diseño, planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a desarrollar en el ámbito del trabajo autónomo, a fin de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos marcados por dicha Ley.

A nivel Estatal, la promoción del trabajo autónomo se inició en 1980 con la Ley Básica de Empleo, que introdujo ayudas en forma de preferencia para acceder a créditos para establecerse como autónomos, dirigidas a colectivos con especiales dificultades, y paulatinamente se fueron ampliando y modificando.

También es relevante la publicación en 2007 de la LETA, en la que se han integrado las medidas específicas de promoción del trabajo autónomo.

Por otro lado, una buena parte de las políticas de promoción del trabajo autónomo consiste en la concesión de subvenciones, lo que requiere que se tengan en cuenta varios aspectos que limitan esta forma de intervención pública. El primero de ellos hace referencia a que las subvenciones no pueden aplicarse con carácter general, ya que interfieren en la libre competencia del mercado, que es la base fundamental de nuestro sistema económico y del libre mercado de la Unión Europea, ya que sitúan en posición ventajosa a quienes las perciben. Esto hace que se tengan en cuenta los preceptos de la Ley de Defensa de la Competencia y del Tratado Fundacional de la Unión Europea. No obstante, este Tratado permite excepciones en determinadas circunstancias, para corregir situaciones especialmente vulnerables a nivel territorial o personal, y establece límites a las cuantías que se pueden percibir.

Otro aspecto que limita la concesión de subvenciones hace referencia al carácter público de las mismas, lo que exige que se cumplan los requisitos básicos para toda concesión de bienes públicos (igualdad, publicidad, etc.), aspecto que se regula en la Ley General de Subvenciones.

1. LOS OBJETIVOS DEL TRABAJO Y RESULTADOS OBTENIDOS

Primer objetivo: La clarificación conceptual del concepto de trabajo autónomo y sus realidades afines

Una vez recordado esquemáticamente el marco teórico en el que se desarrolla la promoción del trabajo autónomo, procedemos a describir sucintamente los resultados obtenidos para cada uno de los objetivos planteados inicialmente.

El primer objetivo abordado ha sido la labor de clasificación y clarificación conceptual y terminológica referente al trabajo autónomo y las realidades productivas afines, al objeto de contribuir a facilitar la comunicación interdisciplinar y de poder acotar nuestro campo de estudio. Se da la circunstancia de que el trabajo autónomo se puede abordar desde diversas disciplinas académicas, como la Economía, el Derecho, la Psicología, la Sociología, Ciencia Política, etc. Incluso dentro del Derecho, se aborda desde distintas perspectivas: fiscal, laboral, mercantil, etc. La realidad es que en cada disciplina se utiliza el término desde su perspectiva propia, y a efectos de comunicación intradisciplinar, no hay problema. La cuestión se complica a la hora de utilizar el concepto en un texto legal o incluso doctrinal, pues en este caso, debe ser interpretado y aplicado por personas ajenas a la disciplina que da origen al uso específico del concepto utilizado, lo que frecuentemente resulta una labor dificultosa. Esto hace muy recomendable la unificación de la terminología, o al menos disponer de un marco conceptual que facilite la correcta interpretación de las expresiones plasmadas en textos legislativos y doctrinales.

Esta labor de clasificación y clarificación conceptual parte de la necesidad de establecer una clara distinción entre tres realidades que son distintas entre sí y que dan lugar a frecuentes confusiones al usar el término «trabajo autónomo». Una cosa es ser trabajador autónomo según la definición legal que establece la LETA, otra cosa distinta es estar incluido en el ámbito de aplicación de la LETA, y otra distinta de las anteriores es estar afiliado al RETA. Ni todos los autónomos están afiliados al RETA, ya que hay otros regímenes de afiliación, ni todos los afiliados al RETA son autónomos, como es el caso de los religiosos y los socios de cooperativas de trabajo que optan por afiliarse a este

régimen, o de los socios trabajadores de sociedades laborales. Además, existen casos en los que se obliga a los titulares de determinadas actividades a cotizar en el RETA, aún sin aportar su trabajo a dicha actividad. Se les obliga y encuadra en el RETA, pero no son trabajadores autónomos en el sentido definido por la LETA. Tampoco lo son todos los incluidos en el ámbito de aplicación de la LETA. Son tres realidades que no coinciden y por lo tanto, no se deben denominar con el mismo término.

Partiendo de esta distinción, la labor de clarificación conceptual ha dado como resultado la propuesta de uso del término trabajo autónomo y sus afines con el siguiente significado: trabajo autónomo es la actividad definida como tal por la LETA. El trabajador autónomo es una modalidad de actividad económica, ya que se trata de una actividad lucrativa, y dado que la actividad lucrativa se realiza por cuenta propia, se trata de una actividad empresarial. El autónomo es un tipo de empresario, concretamente microempresario según la clasificación de empresa adoptada por la UE.

La definición de trabajo autónomo que establece la LETA determina la existencia de otras figuras afines que hemos denominado «*cuasi autónomos*», debido a que son figuras muy parecidas, pero no cumplen todos los elementos definatorios que establece la definición. Estas figuras afines (TRADE, familiar colaborador, administrador de sociedad mercantil, socio industrial, comunero, y socio de SRL), dada su proximidad con el concepto trabajo autónomo, quedan expresamente incluidas dentro del ámbito de aplicación de la LETA, pero no por ello se puede decir que son autónomos en sentido estricto, aunque en el caso de los TRADE se les designe así legalmente.

Debemos considerar trabajador autónomo al que cumple exactamente todos los requisitos que establece la definición de la LETA, entre los cuales, se encuentra la posibilidad de contar o no con trabajadores asalariados a su cargo, lo que hace necesario contar con un término o expresión para designar específicamente a cada uno de los casos, ya que en determinadas circunstancias o contextos, puede ser necesario especificar tal condición. Para solventar esta necesidad utilizando términos precisos y adecuados, podríamos utilizar los términos «empleador» o «Trabajador Autónomo con Empleados» (TRACOE) para el primer caso, y la expresión «Trabajador Autónomo Sin Empleados» (TRASE), para el segundo.

Todos los empresarios persona física están incluidos en el ámbito de aplicación de la LETA, pero el hecho de que el RETA no sea el único régimen de afiliación a la Seguridad

Social, sino que coexiste con otros, como el RETM y las Mutualidades Profesionales, hace recomendable que se utilice un término específico para este nivel, que podría ser el de trabajador por cuenta propia o «*cuentapropista*», que englobe a todos y evita las imprecisiones que derivarían de denominarlos autónomos, ya que en el RETA, además de los autónomos, se afilian los cuasiautónomos y otras figuras, que hemos propuesto llamar «*agregados*» al RETA, que no son autónomos ni cuasiautónomos, sino que por diversas consideraciones se les encuadra en este Régimen (socios de cooperativas de trabajo, socios trabajadores y sociedades laborales, y religiosos). Incluso se dan casos de afiliados al RETA que ni siquiera son trabajadores, pero por el hecho de ser titulares de una explotación, o cualquier otra actividad, aunque no aporten su trabajo personal, se les encuadra en este régimen a efectos de cotización obligatoria. No se puede decir que son trabajadores autónomos, sino simplemente que están encuadrados en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos.

Otro término afín al trabajo autónomo que se utiliza de forma polivalente originando confusión es el «*emprendedor*», para el que se propone la significación de actividad empresarial en la fase inicial de su vida. De acuerdo con esto, puede ser emprendedor tanto un empresario persona física, como un trabajador autónomo, incluso una empresa con personalidad jurídica, por lo menos a efectos de aplicación de la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

El término autoempleo, también se usa con frecuencia, incorrectamente, como sinónimo de trabajo autónomo. En todo caso, habría que especificar que se trata de autoempleo individual, ya que hay otras modalidades colectivas de autoempleo. Pero aún así, seguiría siendo impreciso, ya que el autoempleo tiene como fin primordial el logro y mantenimiento del propio puesto de trabajo, y ocurre que en el trabajo autónomo también se encuadran actividades que no tienen ese fin, como puede ser el aprovechamiento de una oportunidad de negocio, o el ejercicio privado de una actividad profesional compatibilizado con el trabajo asalariado (situación de pluriactividad), en cuyo caso, el sujeto se establece como trabajador autónomo con el fin exclusivo de aprovechar una oportunidad de negocio o de ampliar sus ingresos, pero no de autoemplearse.

Segundo objetivo: la sistematización de las medidas de promoción del trabajo autónomo

El segundo objetivo planteado al iniciar este trabajo consistió en reunir y sistematizar todas las medidas de fomento del trabajo autónomo a nivel Estatal y de algunas Comunidades Autónomas, concretamente las de Andalucía, Cataluña y Madrid.

El resultado de esta labor ha quedado plasmado en los capítulos 5 a 8, en los que se han reunido todas las medidas de promoción del trabajo autónomo, pero debemos señalar que esta labor no se ha ceñido estrictamente al objetivo planteado inicialmente. Tras la primera fase de estudio de la documentación bibliográfica, y una vez llegada la hora de concretar y estructurar la sistematización de las medidas, surgió la necesidad de delimitar el campo de estudio, descubriendo que nos encontramos ante un panorama complejo, compuesto por medidas que sin ser de fomento en sentido estricto, también se dirigen a favorecer el trabajo autónomo, lo que nos llevó a considerar oportuno integrarlas en nuestro objeto de estudio, pues en definitiva, lo que nos interesaba era reunir todas las medidas que contribuyen a convertir el trabajo autónomo en una opción válida y atractiva, como alternativa al trabajo asalariado, en orden a la creación de empleo.

Por este motivo, acudimos al matiz diferenciador de los conceptos de fomento y promoción. El carácter más genérico del término «promoción», unido al hecho de que la doctrina relativa a las técnicas de intervención pública en la economía, que distingue varios tipos de actividades en la intervención pública, entre las que se contempla la actividad de limitación, la de fomento, la prestación de servicio público, la dación de productos al mercado, etc., nos sirvió para establecer la relación entre los términos promoción y fomento, lo cual nos indujo a plantear la modificación del título del trabajo y del objetivo inicial, para incluir junto a las medidas encuadrables en la actividad pública de fomento, las que se encuadran en otros tipos de actividades públicas (medidas limitativas, que en nuestro caso denominamos como «de adaptación», y la prestación directa de servicios), de tal modo que el análisis propuesto inicialmente para las medidas de fomento del trabajo autónomo, se amplió para incluir todas las medidas específicamente dirigidas a favorecer el trabajo autónomo, incluyéndolas bajo la denominación del término promoción, que las engloba a todas.

Pero el trabajo autónomo contiene dos elementos esenciales: por un lado, es una forma de empleo u ocupación, y por otro, consiste en la realización de una actividad económica. Esta dualidad hace que se pueda incidir sobre el trabajo autónomo desde perspectivas diferentes: por un lado, desde las políticas socio-laborales, se incide sobre el componente de empleo, es decir, se pretende mejorar la protección, las condiciones de trabajo, la aparición de nuevas iniciativas, o la consolidación de éstas, con la finalidad de proporcionar una posibilidad de acceso a una ocupación lucrativa con la que obtener el medio de sustento. El énfasis se pone en la adecuación de esta modalidad de trabajo para tratar de convertirla en una alternativa al trabajo asalariado que pueda contribuir a la tarea de los poderes públicos de hacer lo posible para que se haga efectivo el derecho constitucional de todo ciudadano a ganarse la vida mediante una ocupación retribuida.

Por otro lado, dado que el trabajo autónomo es una actividad económica, y por consiguiente, las medidas que se adoptan desde la política económica que afectan a las empresas también alcanzan en su gran mayoría al trabajo autónomo, ya que es una modalidad de empresario, aunque en su mínima expresión, y además, nada impide que pueda desarrollarse hasta alcanzar la consideración de «gran empresa». Otra cosa es que por consideraciones de diversa índole, antes de llegar a ese nivel, se transforme en empresa con personalidad jurídica.

Desde esta perspectiva, por tanto, lo que se pretende es el desarrollo de la actividad económica, dándose el caso de que en España, el tejido productivo se caracteriza por estar constituido por una estructura mayoritaria de pymes, entre las que el trabajo autónomo ocupa una posición que no debe ser ignorada. Por lo tanto, la mayoría de las medidas que se adoptan desde la política económica, aunque no se dirijan directa y explícitamente a incidir favorablemente sobre el trabajo autónomo, salvo en los casos que lo excluyen, en mayor o menor medida, acaban incidiendo sobre él. Por ello se consideró oportuno ampliar el objetivo inicial y, lo mismo que hicimos con las medidas que no eran de fomento, ampliamos el objetivo inicial para incluir estas medidas de promoción de la actividad empresarial que no excluyen al trabajo autónomo en la labor de sistematización. De acuerdo con esto, en los capítulos 5 y 6 se han contemplado las medidas específicas de promoción del trabajo autónomo, sistematizando las estatales en el capítulo 5, y las autonómicas en el 6º. Por su parte, en los capítulos 7 y 8 se han sistematizado las medidas de promoción de la actividad empresarial que no excluyen al trabajo autónomo, o lo que es

lo mismo, que lo promocionan de forma implícita, a nivel estatal y autonómico, respectivamente.

Con estas ampliaciones conseguimos elaborar una obra en la que se integran todas las medidas públicas a nivel estatal y una representación de las adoptadas a nivel autonómico, que inciden favorablemente sobre el trabajo autónomo, y como hemos mencionado anteriormente, con independencia de su finalidad, ya que incluso se incluyen medidas con fines distintos a los anteriores, que se proyectan de forma general o específica sobre el trabajo autónomo, como es el caso de las que procuran la conciliación de la vida familiar y profesional, las dirigidas a compensar situaciones o circunstancias especiales, como la violencia de género, víctimas de terrorismo, o dirigidas a otras finalidades, como puede ser la prolongación de la vida laboral tras la jubilación, o la promoción de la residencia en Ceuta o Melilla. En definitiva, en la sistematización se han incluido todas las medidas que inciden favorablemente sobre el trabajo autónomo, con independencia de su origen y finalidad.

Para la sistematización de las medidas, el criterio de clasificación que se ha tenido en cuenta ha sido el tipo de actividad pública utilizado para intervenir, lo que nos ha permitido reunir las medidas en tres grupos: a) Medidas de fomento, que incluyen los incentivos económicos, tales como subvenciones, minoraciones en cotización al RETA y demás incentivos en el ámbito de la Seguridad Social, e incentivos fiscales, b) Medidas consistentes en cambios normativos para generar un entorno favorable al trabajo autónomo, como la inclusión de los autónomos en el sistema de formación profesional para el empleo, la contratación de servicios con autónomos discapacitados como medida alternativa a la cuota de reserva, los privilegios concursales para los créditos derivados del trabajo personal de autónomos, o la creación de la figura del Emprendedor de Responsabilidad Limitada, y c) Medidas consistentes en la prestación de servicio público, entre las que no se ha encontrado ninguna con carácter específico para el trabajo autónomo, porque las existentes están diseñadas para la promoción genérica de la actividad empresarial, razón por la que se encuadran en los capítulos 7 y 8 dedicados a este tipo de promoción.

Tercer objetivo: el análisis de las medidas de promoción del trabajo autónomo

El tercer objetivo planteado para esta labor consistió en analizar en profundidad todas y cada una de las medidas de fomento del trabajo autónomo, y ver su nivel de aceptación. El resultado de este objetivo se ha plasmado en los capítulos 5 y 6. En ambos casos, se ha simultaneado la sistematización con el análisis de las medidas, dedicando el capítulo 5 a las medidas estatales, y el capítulo 6 a las medidas adoptadas en las tres Comunidades Autónomas que se han seleccionado para este trabajo.

Del mismo modo que en el caso anterior, el análisis no se ha limitado al objetivo inicial de abarcar las medidas de fomento, sino que se ha ampliado para incluir todas las que promocionan de forma específica al trabajo autónomo, tanto a nivel estatal como autonómico. Hubiera sido deseable ampliar el análisis en profundidad a todas las medidas dedicadas a la promoción de la actividad empresarial aplicables al trabajo autónomo, pero la complejidad que ello implica excede el objetivo de este trabajo, así como las posibilidades de abordar tal ampliación, tanto por el excesivo volumen de trabajo, como por el amplio carácter multidisciplinar que abarcan dichas medidas.

Con el análisis de estas medidas, se ha podido constatar que buena parte de las medidas con más impacto sobre la aparición de nuevas iniciativas de emprendimiento autónomo ya se habían promulgado con anterioridad al estallido de la crisis. No obstante, algunas de ellas se intensificaron posteriormente, junto con la introducción de otras medidas de carácter innovador, pero la mayoría consisten en modificaciones normativas, cuyo impacto sobre las iniciativas de establecimiento como trabajador autónomo es menor.

Del mismo modo, se ha podido comprobar que prácticamente todas las medidas inciden sobre la fase inicial de las iniciativas emprendedoras, tienen una validez indefinida, y salvo tres medidas que excluyen la posibilidad de transitar desde el trabajo asalariado al trabajo autónomo con el fin de seguir realizando la misma actividad bajo esta nueva configuración, con la consiguiente pérdida de derechos laborales, todas las demás, favorecen de forma implícita el proceso deslaborizador iniciado durante las últimas décadas del siglo pasado por las empresas, en su búsqueda de reducción de costes laborales a través de la huida del Derecho del Trabajo.

Cuarto objetivo: la extracción de conclusiones sobre la eficiencia de las medidas de promoción del trabajo autónomo

En relación con este objetivo, se ha constatado que tras la intensificación legislativa desarrollada durante el año 2013, se ha producido una inversión general de la tendencia en las cifras de autónomos afiliados al RETA, que no solamente ha cambiado de tendencia, sino que no ha parado de crecer, lo cual permite intuir el efecto conjunto de todas las medidas adoptadas e intensificadas. Aunque es razonable atribuir ese cambio a la puesta en marcha de las medidas, debemos tener en cuenta que es difícil aislar el efecto de estas medidas del posible derivado del inicio de la recuperación económica.

A pesar de la dificultad de aislar el impacto aislado de cada medida, cabe estimar que las medidas consistentes en incentivos económicos poseen mayor capacidad de impacto que las de apoyo directo. Estos dos grupos, a su vez, tendrían mayor impacto que las medidas de cambios normativos, especialmente en lo relativo a la decisión de iniciar una actividad por cuenta propia.

En este sentido, cabe esperar que las medidas que mayor impacto tienen sobre la decisión, serían las subvenciones para el inicio, las bonificaciones en cotización al RETA, y la capitalización de las prestaciones por desempleo o cese involuntario de actividad, que facilitan tanto las inversiones requeridas como afrontar las necesidades financieras durante las primeras fases de la actividad. En definitiva, políticas de fomento consistentes en ayudas económicas predominantemente.

En cuanto a los resultados, se puede decir que son precisamente estas medidas de fomento las que más resultados están dando, especialmente en los aspectos cuantitativos. Es decir, al facilitar el establecimiento o inicio de la actividad, efectivamente, se ha constatado que se produce un aumento del número de altas, que llega incluso a invertir el sentido de la tendencia, pasando desde la desaparición hasta la tendencia ascendente del número de afiliados al RETA. En este sentido, podemos decir que estas medidas han contribuido a reducir las cifras de desempleo.

Pero del mismo modo que se produce un incremento sensiblemente importante de

altas, también se produce una importante cifra de bajas, lo que indica que no se está consiguiendo que esas iniciativas perduren y se conviertan en una alternativa estable al trabajo asalariado, lo que ha dado lugar a que en el caso de la C. A. de Andalucía, se hayan adoptado medidas dirigidas a incidir sobre las fases posteriores al inicio, con la intención de contribuir a consolidar esas iniciativas.

Por otro lado, se ha constatado la práctica inexistencia de cuerpo jurisprudencial relevante en este área, siendo la medida de capitalización de la prestación por desempleo la única que ha ocasionado algunos conflictos que han requerido el recurso a la actividad judicial en el orden social.

Quinto objetivo: la realización de un seguimiento de las novedades legislativas hasta el depósito de la tesis

Cuando se inició este trabajo, a finales de 2013, ya se habían adoptado la mayoría de las medidas de promoción del trabajo autónomo. No obstante, paulatinamente se fueron produciendo algunas medidas importantes cuyos contenidos y modificaciones se fueron integrando en el trabajo.

Así, se incorporaron las novedades de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, así como las sucesivas convocatorias publicadas por las Comunidades Autónomas.

Actualmente se está a la espera de la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley Integral de Apoyo a los Autónomos, presentada por el Grupo Parlamentario «Ciudadanos».

2. CONCLUSIONES SOBRE LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Una vez concluida la referencia a la cumplimentación de los objetivos planteados al inicio de esta labor de investigación, pasamos a exponer las respuestas encontradas a las cuestiones que nos propusimos investigar.

1. La primera pregunta planteada al inicio de la investigación era la siguiente: la intensa actividad legislativa desplegada durante la crisis para promocionar el trabajo autónomo, ¿constituye una nueva orientación de los poderes públicos hacia el trabajo autónomo, al que atribuyen un papel importante como factor contribuyente a la salida de la crisis, y por tanto lo promocionan para que sirva de refugio temporal a la espera de la recuperación del empleo asalariado con el cambio de ciclo económico?

Tras el análisis conjunto de los resultados, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1.a. El despliegue legislativo realizado durante la crisis no es un cambio de orientación, sino una intensificación en un proceso de cambio, que ya se había producido con anterioridad.

Ya existía problema de desempleo antes de la crisis. De hecho, a partir de la crisis del petróleo de 1973, se venía experimentando a nivel de la Unión Europea un nivel excesivo de desempleo que no se conseguía controlar, habiéndose endemizado. Esta endemización respondía a causas como la robotización y las nuevas formas organizativas de la producción en las empresas para reducir costes y mejorar la productividad con el objeto de hacer frente a la creciente competitividad del mercado globalizado en el que operan. Los constantes avances de la robotización inciden directamente en la sustitución de mano de obra por máquinas, que generalmente avanzan en la realización de tareas rutinarias y pesadas. Esto contribuye a la desaparición de puestos de trabajo. Pero esta no es la única causa de los excedentes de mano de obra. Otro factor que incide de una forma extremadamente importante en esta desaparición de puestos de trabajo es la deslocalización, proceso favorecido por la necesidad que tienen las empresas de mejorar su competitividad, en este caso, reduciendo costes, especialmente laborales, para operar en el mercado globalizado. El proceso de deslocalización consiste en el traslado de los centros de producción, especialmente de las actividades intensivas en mano de obra a

países en vías de desarrollo en los que la inexistencia de derechos laborales permite reducir sensiblemente el coste de la mano de obra.

Este proceso se viene produciendo desde finales de siglo XX, favorecido por la apertura de los mercados y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación.

Por lo tanto, el excesivo nivel de desempleo, no responde solamente a una situación excepcional aparecida durante la crisis, aunque es innegable que lo ha recrudecido de una forma alarmante, sino que se trata de un problema mantenido a lo largo del tiempo, que tiene una trayectoria ascendente, y que requiere de los poderes públicos la búsqueda de soluciones encaminadas a proporcionar a la población oportunidades de acceder a una ocupación para ganarse la vida.

Con anterioridad al estallido de la crisis, ya se había vuelto la mirada hacia el trabajo autónomo como parte de la estrategia de búsqueda de soluciones, habiéndose adoptado las medidas con más potencialidad de impacto, como las subvenciones para el establecimiento, asistencia técnica, formación, y financiación, minoraciones en cotización, y capitalización de la prestación por desempleo. Ya funcionaban también los viveros de empresas, e incluso los centros de emprendedores de las Comunidades Autónomas. También se había publicado la LETA.

No obstante, durante la crisis, se adoptaron medidas nuevas, como la prestación por cese de actividad de trabajadores autónomos, la capitalización de esa prestación, las bonificaciones para pluriactividad, los privilegios concursales para trabajadores autónomos, y las minoraciones en cotización para familiares colaboradores de autónomos y familiares del titular de la explotación agraria. Además, se potenciaron algunas de las medidas ya existentes previamente para ampliar su campo de aplicación o su intensidad. Pero dada la mayor importancia de las medidas adoptadas con anterioridad a la crisis, se puede decir que el cambio de orientación de los poderes públicos hacia el trabajo autónomo ya se había producido con antelación, y que durante la crisis, el alarmante nivel de desempleo alcanzado, ha desencadenado una intensificación de esa tendencia.

1.b. Los poderes públicos consideran al trabajo autónomo como una alternativa permanente al trabajo por cuenta ajena, más que como un refugio transitorio, aunque no se puede descartar esta posibilidad.

Las motivaciones para acceder al trabajo autónomo pueden ser muy diferentes entre sí, y pueden ser: a) casos de trabajadores que se refugian de forma permanente en el trabajo autónomo porque sus probabilidades de acceder a un trabajo asalariado, por motivos de diversa índole, son remotas, b) casos de refugio temporal, de carácter forzado, que buscan obtener a través de una actividad por cuenta propia algunos ingresos con los que subsistir a la espera de poder retornar al trabajo asalariado tras su recuperación, c) casos de establecimientos como trabajadores autónomos, de una forma forzada, para acceder a realizar una tarea o actividad externalizada, que en muchos casos ya venían realizando previamente, d) casos que optan libremente por el trabajo autónomo como forma de autoemplearse y disfrutar de las ventajas que ofrece esta modalidad de trabajo (flexibilidad de horarios, ausencia de jefes, libertad de organización de tareas, ingresos no prefijados por otros, etc.), e) también se puede acceder para aprovechar una oportunidad de negocio. En estos casos pueden haber diversas pretensiones con relación al autoempleo, que puede formar parte esencial del objetivo, o no ser esencial, como ocurre en la pluriactividad, que ya se dispone de empleo por cuenta ajena. Otra forma de aprovechar una oportunidad de negocio es actuando como inversor o promotor, sin aportar trabajo personal, en cuyo caso, no se trata de trabajo autónomo a pesar de que se les obligue a cotizar al RETA cuando son titulares de la actividad o establecimiento.

El análisis conjunto de las medidas de promoción del trabajo autónomo nos lleva a concluir que los poderes públicos consideran el trabajo autónomo como una alternativa estable al trabajo asalariado, más que como un refugio temporal, aunque no se puede descartar esta posibilidad, ya que ni hay medida alguna que, por haber sido adoptada durante la crisis, y por tener validez transitoria, pueda decirse que apoye inequívocamente la posibilidad de que se pretenda facilitar un refugio transitorio, ni las medidas adoptadas durante la crisis constituyen el grueso de las medidas de mayor impacto. Un ejemplo de medida que apoyaría inequívocamente esa posibilidad podría ser algo similar al caso de las rentas mínimas otorgadas durante la crisis a parados de larga duración con cargas familiares, cuya prórroga se planteó hasta que la tasa de desempleo descendiera de cierto nivel.

No obstante, el hecho de que las medidas adoptadas durante la crisis no tengan validez transitoria, sino indefinida, y de que sean compatibles con una pretendida

alternativa estable al trabajo por cuenta ajena, no permite descartar la posibilidad del pretendido refugio transitorio.

Sin embargo, hay indicios que favorecen una mayor plausibilidad de la consideración del trabajo autónomo como alternativa estable al trabajo asalariado: a) las medidas con más potencial de impacto sobre el trabajo autónomo, especialmente las de fomento, se habían adoptado antes del estallido de la crisis, incluso la promulgación de la LETA, los viveros o incubadoras de empresas, y los centros de apoyo a emprendedores. b) Además, las medidas adoptadas y potenciadas durante la crisis, son compatibles con esta interpretación. c) Durante la crisis se han adoptado pocas medidas novedosas con potencial de impacto relativamente significativo, y la mayoría de las adoptadas se encuadran entre las que a priori tienen menos potencial de impacto sobre la decisión de establecerse como autónomo.

Por lo tanto, la intensificación de la promoción del trabajo autónomo durante la crisis, aunque contribuye a posibilitar el acceso al trabajo autónomo como mecanismo de refugio temporal, en realidad lo que facilita es la aceleración de un proceso de adaptación y revalorización del trabajo autónomo como alternativa al trabajo asalariado debido a la extrema dificultad de los poderes públicos de garantizar el acceso al empleo asalariado a la población, debida, entre otras causas, a la robotización, y a la deslocalización.

2. Las medidas adoptadas para promocionar el trabajo autónomo son eficaces para contribuir a la disminución de los niveles de desempleo, pero el enfoque adoptado por la mayoría de ellas solo permite afirmar que facilitan el establecimiento como trabajador autónomo, pero no inciden sobre la consolidación de las iniciativas, ni sobre el mantenimiento de los existentes para evitar su pérdida, por lo que tienen escasa eficacia en la generación de ocupación estable y de «calidad».

Del análisis comparativo de las medidas existentes para la promoción del trabajo autónomo, se desprende que la inmensa mayoría de ellas, y especialmente todas las de mayor impacto (subvenciones, minoraciones en cotización, capitalización de prestaciones por desempleo y cese de actividad, compatibilización de la percepción por desempleo con el trabajo autónomo, bonificación de cuotas para quienes capitalizan, etc.) solamente

inciden sobre la fase inicial, a pesar de que en algún caso se hayan adoptado medidas a las que se ha denominado de «consolidación». Así, en la C. A. de Madrid, por ejemplo, existe una medida consistente en conceder una bonificación para ampliar en doce meses el periodo de cotización reducida a 50 euros mensuales (la conocida como tarifa plana), que aunque favorezca la consolidación, en realidad sigue incidiendo sobre la fase inicial.

El seguimiento de los datos relativos a las altas y bajas de autónomos durante los períodos abarcados por la crisis, permite afirmar que el conjunto de medidas adoptadas durante la crisis ha tenido un efecto directo en el número de altas de autónomos, aunque resulta imposible, con los datos disponibles, determinar el impacto aislado de cada medida.

Pero del mismo modo que se puede comprobar la eficacia de estas medidas sobre la cifra de altas en el RETA, también se ha venido observando una elevada cantidad de bajas, lo que indica una baja estabilidad de estas iniciativas, lo que sugiere que se necesita adoptar otro tipo de medidas que no se limiten a propiciar solamente los emprendimientos, sino que incidan sobre las fases de consolidación y sobre el mantenimiento de las existentes.

Por otro lado, de las medidas adoptadas solo puede afirmarse que tienen un efecto positivo sobre la cifra de autónomos, reduciendo las tasas de desempleo, pero poco podemos decir sobre su eficacia como generadoras de ocupación estable, solo que más bien es poca, si tenemos en cuenta la elevada tasa de bajas en el RETA, y mucho menos que sea de calidad, ya que falta bastante recorrido en la convergencia de protección y derechos con el trabajo asalariado.

Estas cifras de bajas, que reflejan inestabilidad de las ocupaciones generadas, han dado lugar a que en la Comunidad Autónoma de Andalucía se hayan adoptado medidas innovadoras tendentes a contrarrestar esta inestabilidad, tratando de incidir sobre la consolidación de las iniciativas emprendedoras autónomas, favoreciendo la consolidación, el desarrollo y la cooperación entre autónomos para mejorar su posición competitiva.

3. La tercera pregunta de investigación planteada, consistía en lo siguiente: «Con la promoción del trabajo autónomo, ¿se está favoreciendo el proceso de deslaboralización que busca la reducción de costes laborales a través de la externalización?»

3.a. Desde el último cuarto del siglo pasado se está generando un nuevo paradigma de organización del trabajo y la actividad productiva que tiende a la externalización de tareas para sustituir el contrato laboral por la contratación de obras o servicios, con el objetivo de eludir costes laborales y el ordenamiento laboral.

Por un lado, las empresas, están sometidas a la presión de la competencia, que cada vez es mayor en el mercado globalizado que tienen que operar. Esto las obliga a mejorar su productividad y competitividad. En esa búsqueda de garantizar su supervivencia, adoptan medidas tendentes tanto a aumentar beneficios, como a reducir costes, entre los que incluyen los laborales. Este último caso las lleva a adoptar medidas como la sustitución de mano de obra por maquinaria, la deslocalización, la segmentación del proceso productivo, y la externalización de tareas no esenciales. La deslocalización, cuando se lleva a cabo, genera excedente de mano de obra. Esto hace que se hagan intentos para evitar que las empresas recurran a ello, lo que tiene como consecuencia la pérdida de poder negociador sindical y de poder regulador de los Estados, que ante esta amenaza, tampoco pueden presionar en exceso a las empresas. Además, la apertura de los mercados y la aceleración de la globalización de la economía, contribuye a esta pérdida de poder de regulación.

Esta situación de desequilibrio en favor de las empresas, lleva a que se adopten medidas flexibilizadoras que desembocan en una precarización del trabajo asalariado, lo que desde la perspectiva del trabajo autónomo equivale a una convergencia negativa con el trabajo asalariado. Es decir, en este caso, aumenta el atractivo del trabajo autónomo como consecuencia de un empeoramiento de condiciones del trabajo asalariado.

En definitiva, nos encontramos en una situación que, siguiendo la lógica estricta de la economía de mercado, tiende a la huida del Derecho del Trabajo, configurándose un nuevo paradigma productivo caracterizado por la externalización de tareas, que sustituye la contratación laboral por la mercantil o de servicios, que se puede realizar con pymes, pero en gran cantidad de casos, se realiza por trabajadores que se establecen como autónomos para acceder a estas actividades o mantener la actividad que ya venían realizando previamente como empleados. De esta forma, las empresas eluden sus costes laborales transfiriéndolos a los autónomos, que deben soportarlos debido a su escaso poder negociador frente al que suele ser su único cliente.

Ahora bien, ante esta tendencia, las posibilidades de intervención pública son

diversas, pudiendo ir desde la oposición en mayor o menor grado, pasando por la neutralidad o el favorecimiento, también en mayor o menor grado. Como hemos visto, la oposición fuerte requiere tener en consideración la lógica de la economía de mercado, el legítimo derecho de las empresas a procurar su supervivencia, y la amenaza de deslocalización. Por otra parte, el extremo opuesto, que podría ser el fomento deliberado, tampoco es deseable, ya que este proceso tiene un evidente efecto precarizante sobre el trabajador. Sin embargo, caben posiciones intermedias que pueden tener sentido positivo, neutro o negativo.

Ante el avance de esta tendencia, se promulgó la LETA con anterioridad al estallido de la crisis, con la finalidad primordial de establecer ciertas garantías de protección, aunque prácticamente testimoniales, para los trabajadores que se establecen como autónomos para acceder o para mantener su actividad en uno de estos puestos de trabajo externalizados. Con este fin se creó la figura del TRADE, lo que ciertamente confirma la realidad de este nuevo paradigma deslaborizador.

A partir del análisis de las medidas adoptadas, se ha podido constatar los siguiente:

3.b. Las medidas de promoción del trabajo autónomo se dirigen a generar nuevos puestos de autoempleo, pero al incidir positivamente sobre el atractivo del trabajo autónomo y facilitar el establecimiento de nuevas iniciativas, favorecen implícitamente el nuevo paradigma deslaborizador.

Las medidas de promoción del trabajo autónomo, salvo tres excepciones que se comentan a continuación, no establecen discriminación sobre las actividades a realizar por los autónomos destinatarios de las mismas, por lo que todos tienen cabida, incluidos los que se establecen como autónomos para configurarse como TRADES.

No todas las actividades realizables bajo la figura de trabajador autónomo se pueden encuadrar en este nuevo paradigma. De hecho, aparentemente, solo una mínima parte. Para hacernos una idea de la proporción, podemos basarnos en los datos estadísticos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, según los cuales, a final de 2016, había 1.549.871 autónomos sin empleados (TRASES), de los cuales, solamente 10.250 eran TRADES. Aunque estos datos hay que tomarlos con precaución, ya que existe una cantidad difícilmente cuantificable de trabajadores que desempeñan su trabajo como

falsos autónomos y como TRADES no declarados. Es frecuente que no se formalice la condición de TRADE, bien sea por desconocimiento, por renuncia voluntaria, por temor al rechazo del empresario, o por renuncia para no perder el derecho a la percepción de alguna de las ayudas que excluyen la posibilidad de acceder a la condición de TRADE mediante la contratación de servicios con la empresa para la que se ha trabajado previamente como asalariado.

3.c. Solamente hay tres medidas de promoción del trabajo autónomo que oponen alguna resistencia a la transición desde el trabajo asalariado al autónomo, pero ninguna impide el proceso de deslaboralización.

El único obstáculo que se ha puesto al establecimiento como TRADE ha consistido en privar del acceso a tres de las medidas de fomento del trabajo autónomo, y más bien, lo que pretenden es evitar actuaciones fraudulentas.

En los casos de la capitalización por desempleo y de la compatibilización de la percepción de la prestación por desempleo con la realización de un trabajo por cuenta propia durante los primeros 270 días de la actividad, se establece que no pueden acogerse a estas medidas aquellos autónomos que pretendan establecerse como TRADES mediante la contratación con la empresa o grupo de empresas para el que hubieran trabajado previamente como empleados.

Por su parte, la reducción del 20% en el rendimiento neto positivo de actividades económicas del IRPF para nuevos autónomos, excluye a quienes han percibido, durante el ejercicio anterior, más del 50% de sus ingresos de la empresa para la que trabajaban como empleados.

Estos tres casos, efectivamente, privan del beneficio a quienes pretenden transitar desde el trabajo asalariado al autónomo, pero eso no quiere decir que no puedan establecerse, incluso contratando con sus empleadores. Solamente se evita favorecer esa transición para el caso de pretender seguir trabajando como autónomo para la misma empresa, pero nada impide que se constituya en TRADE con otra diferente. Es decir, con estas tres medidas se obstaculiza levemente la transición, pero el proceso se favorece igual que con en el resto de las medidas que promocionan el trabajo autónomo, ya que

nada impide que una persona desempleada se constituya como TRADE para realizar una tarea que ha sido externalizada por cualquier empresa distinta a la que le ha dado empleo previamente a su acceso a la condición de desempleado.

En muchos casos, el resultado de estas medidas solo obstaculiza la transición del trabajador, e incluso le penalizan, pues con frecuencia poco puede hacer frente a un empleador decidido a externalizar, cuyo único obstáculo es la indemnización por despido, flexibilizada durante la crisis.

La penalización consiste en que el trabajador, cuya transición directa se pretende evitar, no tiene el poder necesario para evitar la externalización, con lo que tiene tres opciones: perder su puesto de trabajo, o si quiere mantenerlo, aunque sea en peores condiciones, lo hará sin contar con el apoyo que se prestaría a un hipotético aspirante a su puesto, o bien, si optar a las ayudas renunciando a formalizar su condición de TRADE, con lo que sería perjudicado en todos los casos.

4. Con respecto a la cuarta pregunta de investigación de este trabajo, recordemos que se planteaba así: en la relación entre las medidas autonómicas y las estatales de promoción del trabajo autónomo ¿existe coordinación? Las medidas autonómicas, ¿mimetizan, complementan, suplementan o sustituyen a las estatales?

4.a. Las medidas de promoción del trabajo autónomo aprobadas a nivel autonómico adoptan diferentes posiciones en relación con las estatales: en unos casos, como Andalucía, tienen un carácter complementario; en el caso de la C. A. de Cataluña, las sustituyen por medidas de promoción del autoempleo y emprendimiento colectivo, y en el caso de la C. A. de Madrid, suplementan a las estatales, ya que inciden sobre los mismos aspectos que aquellas, mejorándolos.

Nuestro sistema de reparto competencial en materia de promoción del trabajo autónomo entre el Estado y las CCAA, a diferencia de las políticas de empleo, en las que se inserta, presenta una cierta descoordinación, ya que a nivel estatal se propone un determinado número de programas y servicios comunes, entre los que las Comunidades Autónomas seleccionan los que les parecen adecuados, y adoptan programas y servicios

propios en otros casos. Dado que estos programas y servicios abarcan a todas las medidas de política de empleo en general, sin que se determine un presupuesto fijo para cada tipo de empleo, asalariado o autónomo, se producen diferencias entre Comunidades Autónomas a la hora de seleccionar medidas y programas destinadas al trabajo autónomo, dándose casos, como el de la C. A. de Cataluña, en que la mayor parte presupuestaria se canaliza hacia políticas de fomento del empleo asalariado, renunciando al programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo.

No obstante, el hecho de que el sistema de reparto competencial atribuya flexibilidad a las Comunidades Autónomas para ajustar la ejecución de los programas estatales a sus peculiaridades económicas y territoriales, así como la transferencia de competencias en materia de desarrollo económico y asistencia social, tiene un importante efecto positivo, ya que posibilita la implicación de las Comunidades Autónomas, lo que da lugar al surgimiento de iniciativas e innovaciones que enriquecen la promoción del trabajo autónomo, y que se dejarían de producir de otro modo, quedando restringidas a las aportaciones estatales. Por otro lado, cabría la posibilidad de atribuir más protagonismo a los Entes Locales en el diseño de las medidas para la promoción del trabajo autónomo, en base a su mayor proximidad con las necesidades específicas de los destinatarios de las medidas. Entiendo que este mayor protagonismo puede tener más sentido en el ámbito de las medidas de fomento del empleo asalariado, ya que se pueden adoptar medidas específicas destinadas al aprovechamiento de determinados recursos o potencialidades específicos de la zona geográfica, que probablemente también podrían influir en el trabajo autónomo, pero la transferencia de la potestad de selección de destinatarios y adjudicación de ayudas a ese nivel corre el riesgo de pérdida de objetividad ante la facilidad de que entren en juego distorsiones provocadas por las relaciones personales.

4.b. En lo referente a la ejecución de las medidas estatales, existe una relativa coordinación, modulada por las adaptaciones particulares de cada Comunidad Autónoma, pero en lo esencial, salvo el caso de la C. A de Cataluña, que dejó de acoger el Programa Estatal de Promoción del Trabajo Autónomo, se aplican los requisitos mínimos comunes establecidos a nivel estatal.

En las adaptaciones particulares se reflejan las diferencias entre Comunidades Autónomas atribuibles tanto a las peculiaridades geográficas, socioeconómicas como jurídico-políticas de cada Comunidad Autónoma.

En este sentido, se han encontrado tres orientaciones diferentes: en la C. A. de Andalucía, se produce una actuación complementaria con respecto a las medidas estatales. Es decir, en lo referente a la adaptación del programa estatal de establecimiento como trabajador autónomo, se realizan adaptaciones que introducen modificaciones significativas, como la introducción de criterios de cualificación personal de los aspirantes, tipo de actividad a realizar, o peculiaridades geográficas de la zona donde se ubicará la actividad en los criterios a la hora de valorar las solicitudes con vistas a la adjudicación de las subvenciones, y el carácter de ayudas a tanto alzado. Por otro lado, en esta C. Autónoma, se adoptan medidas innovadoras que complementan a las estatales, como es el caso de la subvenciones para facilitar la cooperación empresarial entre autónomos, el relevo generacional, la competitividad de autónomos ya establecidos, o la promoción del trabajo autónomo. Además, merecen especial mención el programa de activación del comercio ambulante, la adopción de medidas encaminadas al mantenimiento de las actividades autónomas ya establecidas, y las aportaciones innovadoras de la red «Andalucía Emprende», como el banco de ideas de negocio, la implementación de las miniempresas educativas, o el programa «seniors» de mentorías para emprendedores.

Por su parte, en la C. A. de Cataluña, se puede decir que adopta una actuación sustitutoria con respecto a las medidas estatales. En lo concerniente al fomento del trabajo autónomo, no se fomenta directamente el trabajo autónomo, contemplándose exclusivamente las ayudas para el establecimiento como trabajador autónomo para los jóvenes acogidos al Programa de Garantía Juvenil que opten por esta vía frente al trabajo asalariado, y las bonificaciones para sufragar la cotización al RETA durante un año de los perceptores de la Renta Mínima de Inserción que se instalen como autónomos.

Aparte de estos casos, restringidos a colectivos muy específicos, en esta C. Autónoma no se fomenta específicamente el trabajo autónomo, aunque tampoco se le excluye de las medidas genéricas de promoción de la actividad empresarial. Simplemente, a la hora de canalizar los esfuerzos presupuestarios, se apuesta por los proyectos de emprendimiento colectivo como opción con mayor potencial generador de ocupación.

Finalmente, en la Comunidad Autónoma de Madrid, se puede decir que las medidas

adoptadas reflejan una actuación suplementaria con respecto a las medidas estatales, ya que las más intensas siguen la estela de las estatales. Este es el caso de las ayudas para consolidación del trabajo autónomo, consistentes en bonificaciones para prorrogar el periodo de tarifa plana para nuevos autónomos durante un año adicional, o la deducción fiscal de carácter autonómico, de 1000 euros, para nuevos autónomos.

Sin embargo, también se cuenta con aportaciones innovadoras en esta Comunidad Autónoma, entre las que cabe destacar el programa de aceleración de proyectos emprendedores, que incorpora la aplicación de técnicas como el Lean Startup, Design Thinking, Emprendimiento colaborativo, Networking y mentorías. Otras medidas que suponen aportaciones innovadoras de esta Comunidad son el plan de alquiler a bajo coste de locales del Instituto de la Vivienda de Madrid, o el programa impulsa a un emprendedor, que facilita el intercambio de recursos entre emprendedores, inversores y empresarios.

5. En las medidas de promoción del trabajo autónomo se ponen de manifiesto las tendencias jurídico-políticas mayoritarias del legislador, de tal manera que influyen tanto en la adopción o no adopción de medidas, en el tipo de medidas que se adoptan, y en los aspectos que se potencian.

En relación con la quinta pregunta de investigación, referida a la posible existencia de diferentes orientaciones jurídico-políticas en relación con la promoción del trabajo autónomo, se vierten las orientaciones jurídico-políticas dominantes en el equipo legislador. Así, en unos casos se adoptan medidas que se dirigen a fomentar el emprendimiento o nuevas altas de autónomos, sin entrar en más consideraciones, como por ejemplo sobre la calidad del trabajo generado, o sobre sus probabilidades de convertirse en una alternativa de empleo estable. Se trata de una concepción estrictamente económica que no tiene en cuenta sus implicaciones sociales. En otros casos, se profundiza para insistir en la vertiente social. Se trata de promocionar una alternativa al trabajo asalariado que verdaderamente constituya una alternativa válida como fuente de ocupación con una relativa calidad, y que no se limite a ser una fuente de sustento provisional y precaria a la espera de obtener acceso a la alternativa del trabajo asalariado, que dadas las tendencias actuales hacia la flexibilización y precarización, cada

vez resulta menos atractiva frente al trabajo autónomo.

En las tres Comunidades Autónomas analizadas, hemos podido constatar tres orientaciones distintas:

5.1. En la C. A. de Andalucía, las medidas existentes reflejan el interés por los aspectos cualitativos y sociales del trabajo autónomo, siendo destacable su proceso de elaboración basado en el diálogo social.

Este interés es propio de partidos políticos de orientación social, como es el caso del Partido Socialista, que acepta el sistema de economía capitalista, modulado por la intervención estatal para atemperar las disfunciones derivadas del funcionamiento libre del mercado. Esto se pone de manifiesto en la adopción de medidas que van más allá de facilitar el establecimiento de nuevas unidades productivas autónomas, procurando que esas iniciativas se consoliden. En este sentido, podemos referirnos, por ejemplo, a las subvenciones para relevo generacional, o la cooperación empresarial, que facilitan la agrupación de autónomos mediante la constitución de empresas que les otorguen una posición más competitiva. También se adoptan medidas que inciden sobre las unidades autónomas ya existentes, para facilitar su continuidad, tratando de evitar su desaparición. Otros aspectos que ponen de manifiesto el reflejo de esta orientación social son la promulgación de la LETA, realizada en 2007 por el gobierno socialista, en un intento de facilitar alguna protección a la parte débil del nuevo paradigma laboral, así como la promulgación en la C. A. de Andalucía de la Ley de Promoción del Trabajo Autónomo, que refleja un genuino interés por el trabajo autónomo como alternativa al trabajo asalariado.

5.2. En la C. A. de Cataluña, apenas se atribuye importancia al trabajo autónomo como factor contribuyente a la salida de la crisis.

La práctica inexistencia de medidas específicas para fomentar directamente el trabajo autónomo, ya que las que existen tienen un carácter residual por dirigirse a colectivos muy específicos, no permite extraer conclusiones sobre la orientación jurídico política en relación al trabajo autónomo. Lo más que podemos decir es que en esta Comunidad Autónoma se atribuye más importancia a los emprendimientos colectivos

como fuentes generadoras de ocupación, ya que son los que se fomentan, limitando la promoción del trabajo autónomo a permitir que se acoja a buena parte de las medidas de carácter general dirigidas a la actividad empresarial.

En cambio, los emprendimientos colectivos sí reciben atención como fuentes generadoras de ocupación, ya que son los que se fomentan, contando incluso con programas que fomentan las iniciativas de autoempleo a través de las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales.

Además, se puede decir que la orientación independentista del Gobierno de la Comunidad Autónoma, probablemente esté incidiendo en la tendencia a rechazar, en la medida de lo posible, toda iniciativa que provenga del Estado, tendiendo a sustituirla por programas e iniciativas propias, más coherentes con su propia orientación. Esto se puede deducir a partir de la constatación de la renuncia al Programa Estatal de Establecimiento como Trabajador Autónomo, y en la cantidad de programas y servicios propios que se adoptan para implementar las políticas de empleo.

5.3. En la C. A. de Madrid, se constata una orientación distinta a la de Andalucía, y similar a la Estatal, que se manifiesta en la consideración del trabajo autónomo como una iniciativa económica, que en el caso de salir adelante y desarrollarse, constituirá una buena fuente de generación de empleo.

En las medidas adoptadas por la C. A. de Madrid, se pone de manifiesto el reflejo de la orientación política mayoritaria, tanto a nivel de Comunidad Autónoma, como Estatal. En este sentido, cabe decir que en relación con el trabajo autónomo, las medidas adoptadas en esta C. Autónoma se dirigen principalmente a facilitar la fase inicial de emprendimiento. Todas las medidas adoptadas se encaminan a facilitar la puesta en marcha la actividad, dejando en manos del emprendedor y del mercado la estabilidad o fracaso de la iniciativa. La vertiente económica predomina sobre consideraciones de tipo social. Es decir, el trabajo autónomo se considera como una actividad empresarial que, a corto plazo permite reducir las cifras de desempleo, y en el caso de salir adelante, generará puestos de trabajo asalariado, pero no puede decirse que se considera como una posible fuente de autoempleo estable, ya que no se adoptan medidas cuya incidencia vaya más allá de la fase inicial.

3. APORTACIONES DE ESTE TRABAJO

Con este trabajo se han realizado las siguientes aportaciones:

a) La clarificación conceptual del trabajo autónomo y sus realidades afines, es una de las aportaciones que se ha querido realizar con este trabajo, estableciendo las bases para facilitar una comunicación precisa que evite los problemas de interpretación, y en todo caso, la clasificación de las variedades de trabajo autónomo, así como su delimitación con las realidades afines, permite diferenciar entre ellas, facilitando la interpretación de los textos.

b) Otra aportación consiste en la sistematización de todas las medidas que inciden favorablemente sobre el trabajo autónomo, tanto específicas como genéricas, con lo que se facilita la correcta identificación y localización de todas ellas en una sola obra, evitando la tediosa labor de localización en la dispersa normativa que las contiene, así como la inseguridad provocada por el temor a dejarse alguna atrás.

c) El análisis de medidas, ha permitido su mejor comprensión y la detección de aspectos susceptibles de mejorarse. Se han planteado propuestas de mejora de medidas concretas en las que se han detectado posibles errores o áreas mejorables.

d) Se han sentado las bases para futuras investigaciones.

4. PROPUESTAS DE MEJORA Y POSIBLES INVESTIGACIONES FUTURAS

Con respecto a las medidas concretas, se proponen las siguientes mejoras:

a) La conveniencia de contemplar la posibilidad de incluirse en las reducciones para nuevas altas en plutiactividad, los casos que reinician su actividad después de transcurridos cinco años desde su cese anterior, al igual que se hace con otras medidas para nuevas altas de autónomos, lo que podría facilitar el afloramiento de actividades que persisten sin declarar después de haber cesado en el RETA, contribuyendo de este modo a mejorar la eficacia de la medida.

b) La mejora de la convergencia entre los beneficiarios de la capitalización de la prestación por cese de actividad y los beneficiarios de la capitalización de la prestación por desempleo. En el primer caso, se exige que para poder capitalizar la prestación, tengan pendientes de percibir tres mensualidades, mientras que en el caso de la prestación por desempleo se establecen seis mensualidades. Por otro lado, los perceptores de la prestación por desempleo, cuando no pretenden establecerse como trabajadores autónomos, pueden optar por aplicar la cantidad capitalizada para integrarse en sociedades cooperativas o sociedades laborales, o en entidades mercantiles de nueva o reciente creación, mientras que los perceptores de la prestación por cese de actividad, tienen limitada esas posibilidades por el art. 39 LETA.

c) La compatibilización de la percepción de la prestación por desempleo con la realización de una actividad por cuenta propia, durante 270 días, supone una excepción a la incompatibilidad, que no se extiende a los casos de prestación por cese de actividad, por lo que no pueden beneficiarse de esta medida.

Desde un punto de vista más genérico, se podrían abordar las siguientes mejoras:

a) Previsión, a la hora de adoptar medidas, de la futura realización de estudios de impacto que permitan determinar la efectividad de la medida concreta y su posible rectificación o anulación.

b) Profundizar sobre las causas reales de los accesos al trabajo autónomo, al objeto de focalizar las medidas hacia aquellos casos que se pretenden propiciar.

c) Profundizar en la búsqueda de medidas que no se limiten a las fases iniciales, de tal modo que favorezcan la consolidación y mantenimiento de las actividades autónomas existentes, e incidan con más contundencia sobre los aspectos cualitativos que sobre los cuantitativos del trabajo autónomo.

d) Profundizar en las medidas que faciliten la adopción de vías de colectivización o agrupación estratégica de autónomos de tal forma que se puedan trasladar las ventajas y sinergias del trabajo en equipo a las actividades autónomas.

e) Continuar generando medidas que incidan sobre la convergencia del trabajo autónomo con el trabajo asalariado.

f) Introducir, con carácter obligatorio, sistemas de evaluación en los programas y medidas, así como mecanismos de control.

En cuanto posibles vías para futuras investigaciones, se podría indagar sobre la

estabilidad de las iniciativas de emprendimiento, con vistas a identificar los factores que pueden incidir favorablemente en su permanencia y consolidación como alternativas válidas al trabajo asalariado.

En este sentido, también se podría investigar la incidencia de las medidas polifásicas sobre la consolidación de las iniciativas, así como la realización de estudios tendentes al aislamiento de la influencia concreta de cada medida, al menos de las que se presuponen con mayor potencial de impacto, con vistas a la potenciación, modificación o supresión de tales medidas.

En cumplimiento de la normativa de la Universidad de Granada para concesión de la mención “internacional” en el título de doctor, se inserta la traducción al inglés de las conclusiones.

In compliance with the regulations of the University of Granada for granting of the mention of "international" in the title of doctor, is inserted the translation into English of the conclusions.

FINAL CONCLUSIONS AND SUGGESTIONS FOR IMPROVEMENT

After analyzing the promotion measures work freelance and systematized together with measures of promotion of activity empresarial which does not exclude self-employment, it is appropriate to analyze the fulfillment of the objectives set at the beginning of this work, the answers to the questions under investigation arose, as well as the main contributions of this work, to end with the proposal of new lines of research that could be done based on the results obtained.

Initially established four objectives that had to be reformulated to be advanced in the project, since it detected the existence of a high vagueness in legal texts and doctrinal when using terms like work self-employed and others which designate concepts as work by own-account self-employment, entrepreneurship, business, what hinders your understanding and interpretation. This suggested the desirability of make extra effort which aims to establish a conceptual and terminological clarification that would facilitate the process of communication in this area so multidisciplinary, as well as to help us in the dimensioning of the object of study and the work of systematization of the measures that we intend to carry out. Therefore, we understood that it was essential to undertake this task before proceeding.

For this reason, the objectives of this work were: 1) develop classification and conceptual clarification on self-employment, work 2nd) develop a systematisation of the measures of promotion of self-employment, 3rd) analyze in depth each of the measures of promotion of self-employment, and see their level of acceptance, 4th) draw conclusions

about the efficiency of such building measure articulated by a chaotic universe of cyclical standards, and 5th) to track legislative developments aimed at having a systematic up-to-date at the time of deposit of the thesis.

Then, after a brief reference to the basic budgets of the promotion of self-employment, we're going to refer to the results obtained from these objectives, as well as to respond to the research questions that were formulated at the beginning of this work.

The premises around the promotion of self-employment

Employment, in its early stages were oriented towards the work employed, so that self-employment is considered part of the private economic initiative, and also lacked relevance because it was marginal activities with low economic profitability. Subsequently has been included among the objectives of these policies, based on the constitutional right of every citizen to afford sustenance through a work, and the duty to work, and also constitutional duty that have public authorities pursue policies aimed at achieving full employment. On the other hand, the constitutional recognition of freedom of enterprise, enables that self-employment is a good way to earn a living through work, which can be included in the scope of employment policies.

The constitutional distribution of powers between the State and the autonomous communities and local entities determines the legislative powers in the field of labour, and hence of employment policies, with regard to its labour content, are attributed to the State, corresponding to the autonomous communities competition Executive in the implementation of employment policies, and excluded local entities of all legal competence on this field , which only collaborate in the implementation of the measures with the relevant autonomous communities.

However, with the transfer of powers to the autonomous communities in economic development and social policy, is allowed the autonomous communities to take a more active role in the generation of measures for the promotion of the occupation and in our case, through the realization of autonomous work. Accordingly, in some cases there have been initiatives involving innovative advances with regard to State, in some cases, as the Andalusia to enact a specific law for the promotion of self-employment, which this community became the pioneer that elevated to rank of law the promotion of self-employment, providing an appropriate conceptual and legal framework that enables

unified dealt with all aspects of the promotion of the work self-employed, integrating the lines of action initiated in previous years, including those intended for the promotion of self-employment, the creation and consolidation of independent entrepreneurship, as well as support for the associations of self-employed workers. In addition, it found the elaboration and approval of the Action Plan for self-employed work (leg), as an instrument of design, planning, coordination, monitoring and evaluation of public policies to develop in the field of self-employment, in order to achieve the maximum effectiveness and efficiency in the achievement of the objectives set by the law.

At the State level, the promotion of self-employment started in 1980 with the basic employment law, which introduced aid in the form of preference for access to loans to establish themselves as self-employed, targeting groups with special difficulties, and gradually they were expanding and changing.

It is also relevant to the publication in 2007 of the LETA, that specific measures for the promotion of self-employment have been integrated.

On the other hand, a good part of policies for the promotion of self-employment is the granting of subsidies, which requires that several aspects that limit this form of public intervention is taken into account. The first of these refers to subsidies cannot be applied in General, since they interfere with the free competition of the market, which is the fundamental basis of our economic system and the free market of the European Union, as is situated in advantageous position those who perceive them. This makes that the precepts of the law of the competition and of the founding Treaty of the European Union are taken into account. However, this Treaty allows exceptions in certain circumstances, to correct situations especially vulnerable to territorial or personal level, and sets limits on the amounts that can be perceived.

Another aspect that limits subsidies refers to the public nature of them, which requires that they met the basic requirements for any grant of public goods (equality, advertising, etc.), aspect that is regulated in the General Law of subsidies.

1. THE OBJECTIVES OF THE WORK AND RESULTS

First objective: the conceptual clarification of the concept of self-employment and

their related realities

Once remembered schematically the framework in which the promotion of self-employment is developed, we proceed to succinctly describe the results obtained for each of the objectives set initially.

The first objective addressed was the work of classification and conceptual and terminological clarification relating to self-employment and the related productive realities, in order to contribute to facilitate interdisciplinary communication and to narrow our field of study. Given the fact that self-employment can be approached from various academic disciplines, such as economics, law, psychology, sociology, political science, etc. Even within the law, is approached from different perspectives: fiscal, labour, commercial, etc. The reality is that the term is used in each discipline from their own perspective, and for purposes of communication intradisciplinary, no problem. The issue is complicated when using the concept in a legal document or doctrinal, as in this case, it must be interpreted and applied by people outside the discipline that gives rise to the specific use of the concept used, which is often a difficult task. This makes highly recommended the unification of the terminology, or at least have a conceptual framework that will facilitate the correct interpretation of the expressions captured in legislative and doctrinal texts.

This work of classification and conceptual clarification based on the need to establish a clear distinction between three realities that are different and that give rise to frequent confusion when using the term "independent labour". It is one thing to be self-employed worker according to the legal definition that establishes the LETA, something different is to be included in the scope of the LETA, and different from the previous ones is to be affiliated to the challenges. Nor all the self-employed are affiliated to the challenges, since there are other affiliate schemes, and all affiliates to the challenges are independent, as it is the case of the religious and members of cooperatives who choose to join this scheme, or the worker-members of labour societies. In addition, there are cases in which undertakes to holders of certain activities listed in the challenges, even without providing their work to such activity. Forced and framed in the challenges, but they are not self-employed in the sense defined by the LETA. Neither are all included in the scope of the LETA. They are three realities that do not match and therefore should not be called with the same term.

Based on this distinction, the work of conceptual clarification has resulted in the proposal for use of the term self-employment and their related with the following meaning: self-employment is defined as such by the LETA activity. The self-employed worker is a form of economic activity, since it is a gainful activity, and given that the gainful activity is carried out on their own, this is a business. The self-employed is a type of entrepreneur; entrepreneur specifically according to the classification of the company adopted by the EU.

The definition of self-employment that establishes the LETA determines the existence of other similar figures which we have called «cuasiautonomos», due to which are similar figures, but do not meet all the defining elements referred to in the definition. These similar figures (TRADE, family partner, Manager of mercantile society, industrial, commoner partner and partner of SRL), because of its proximity with the concept of autonomous work, they are expressly included within the scope of the LETA, but nonetheless be said which are autonomous in the strict sense, but in the case of the TRADE is designated them as well legally.

We must consider self-employed which exactly meets the requirements referred to in the definition of the LETA, among which, the possibility of telling lies or not with workers wage-earning dependents, which makes necessary to have a term or expression to designate specifically to each of the cases, because in certain circumstances or contexts It may be necessary to specify such a condition. To solve this need, using terms appropriate and accurate, could use the terms "employer" or "employee self-employed with employees ' (TRACOE) for the first case, and the expression"worker self-employed without employees' (TRASE), for the second.»»

All entrepreneurs natural person are included in the scope of the LETA, but the fact that the challenge is not the unique system of affiliation to Social Security, but it coexists with others, such as the RETM and mutual professional, it is advisable to used a specific term for this level, which could be the worker for their own account or «cuentapropista» , which encompasses all and avoids the inaccuracies that would be termed them autonomous, since in the challenges, as well as the self-employed, the cuasiautonomos and other figures, which we have proposed to call "aggregates" join to the challenges, which are not autonomous or cuasiautonomos, but which by various considerations fits them

into this scheme (partners of worker co-ops, worker-members and labour societies (, and religious). Even cases of affiliates are given to the challenges that they are even workers, but by the fact of being owners of a holding, or any other activity, although not contribute his personal work, fits them into this regime for the purpose of compulsory quotation. You can say that they are self-employed, but which are simply framed in the special regime for self-employed workers.

Another term similar to self-employment that is used by the multifunctional causing confusion is the «entrepreneur», which proposes the significance of business activity in the initial phase of his life. Accordingly, can be an entrepreneur an entrepreneur natural person, as a self-employed worker, even a company with legal personality, at least for the purposes of application of the law 14/2013, support for entrepreneurs and its internationalization.

The term self-employment, is also used frequently, incorrectly, as a synonym for self-employment. In any case, would have to specify that it is individual self-employment, since there are other collective forms of self-employment. But would nonetheless remain imprecise, since self-employment is primary aimed at achieving and sustaining one's own job, and happens to work autonomous also fall activities that do not have this purpose, such as taking advantage of a business opportunity, or the private professional activity compatibilizado with work practice employee (status of pluriactivity) , in which case, the subject is established as a self-employed worker with the exclusive purpose of take advantage of a business opportunity or expand their income, but not esteem.

Second objective: the systematization of the measures for the promotion of self-employment

The second objective stated at the beginning of this work consisted of gather and systematize the measures of promotion of self-employment at the State level and some autonomous communities, namely Andalusia, Catalonia and Madrid.

The result of this work has been captured in chapters 5 to 8, in which the measures of promotion of self-employment, have met but we should point out that this work has not adhered strictly to the objective initially. After the first phase of study of the bibliographical documentation, and once arrived to realize time and estructurar

systematization of the measures, came the need to delimit the field of study, discovering that we are faced with a complex panorama, consisting of measures without being building in the strict sense, also aimed to promote self-employment which led us to consider appropriate to integrate them into our object of study, because ultimately, what interested us was to bring the measures that contribute to self-employment become a valid and attractive option as an alternative to paid work, in order to create jobs.

For this reason, we went to the differentiating nuance of the concepts of development and promotion. The more generic nature of the term "promotion", coupled with the fact that the doctrine concerning the techniques of public intervention in the economy, which distinguishes several types of public intervention activities, among which referred to activity limitation, promotion, public service, the enactment of products to the market, etc., served to establish the relationship between the terms promotion and development, which induced us to consider the modification of the title of the work and the initial target, to include next to encuadrables measures in the public activity of promotion, which fall under other types of public activities (restrictive measures, which in our case is called as 'adjustment', and the direct provision of services), so that the analysis initially proposed for measures of promotion of self-employment It was expanded to include all measures specifically aimed at promoting self-employment, including under the designation of the term promotion, which encompasses them all.

But self-employment contains two essential elements: on the one hand, it is a form of employment or occupation, and on the other hand, consists in the realization of an economic activity. This duality is that it may impinge on self-employment from different perspectives: on the one hand, from the socio-labour policies, impacts on employment component, i.e., is intended to improve protection, working conditions, the emergence of new initiatives, or the consolidation of these, with the aim of providing a possibility of access to a lucrative occupation to obtain the means of sustenance. The emphasis is placed on the adequacy of this modality of work to try to become an alternative to wage labour which can contribute to the task of public authorities make possible for the constitutional right of every citizen becomes effective to earn a living through a paid occupation.

On the other hand, given that self-employment is an economic activity, and therefore, the measures which are taken from economic policy affecting the companies

also reach mostly to self-employment, since it is a form of employer, although in its simplest, and in addition, nothing prevents that you can develop up to achieve the 'large enterprise' consideration. Another thing is that considerations of various kinds, before reaching that level, becomes company with legal personality.

From this perspective, therefore, aim is the development of economic activity, giving the case that in Spain, the productive fabric is characterized by being constituted by a majority structure of SMEs, including self-employment occupies a position that should not be ignored. Therefore, most of the measures which are taken from economic policy, although not go directly and explicitly to favorably influence the autonomous work, except in cases that exclude, in greater or lesser extent, end up affecting it. Therefore it was considered appropriate to extend the initial objective and, the same thing we did with the measures that were not building, we extend the initial objective to include these measures for the promotion of entrepreneurial activity that does not exclude self-employment in the work of systematization. Accordingly, in chapters 5 and 6 will have referred to specific measures for the promotion of self-employment, systematizing the State in Chapter 5, and the autonomous regions in the 6th. For his part, chapters 7 and 8 have systematized promotion measures of business activity which do not exclude self-employment, or what is the same, touting it implicitly, at national and regional level, respectively.

With these extensions managed to produce a work which integrates all public measures to State level and a representation of those adopted at the regional level, impacting favourably on self-employment, and as has been mentioned above, regardless of its purpose, since even include measures for purposes other than the above, which are projected in general or specific way about self-employment , as it is the case of seeking the reconciliation of professional and family life the aimed to compensate for situations or circumstances special, such as violence, victims of terrorism, or for other purposes, such as the extension of working life after retirement, or the promotion of the residence in Ceuta or Melilla. Ultimately, the systematization include all measures affecting favourably on self-employment, regardless of their origin and purpose.

For the systematization of the measures, the classification criterion which has been taken into account was the type of public activity used to intervene, which has allowed us to bring together measures in three groups: a) measures of development, including economic incentives, such as subsidies, reductions in contribution to the challenges and

other incentives in the field of Social Security (, and tax incentives, b) means consistent in policy changes to generate an environment large to self-employment, such as the inclusion of the self-employed in the system of vocational training for employment, contracting services with self-employed disabled as an alternative to the booking fee, the privileges of bankruptcy for credits derived from personal freelance work, or the creation of the figure of the entrepreneur's limited liability (,) and (c) measures consisting in the provision of public service, which was not found any with specific character for self-employment, because the existing ones are designed for generic promotion of entrepreneurial activity, reason by which fall under chapters 7 and 8 dedicated to this type of promotion.

Third objective: the analysis of the measures for the promotion of self-employment

The third objective for this work consisted in analysing in depth each of the measures of promotion of self-employment, and see their level of acceptance. The result of this objective has resulted in chapters 5 and 6. In both cases, has combined the systematization with the analysis of the measures, devoting Chapter 5 to the State measures, and Chapter 6 measures taken in the three autonomous communities that have been selected for this work.

The same as in the previous case, analysis has not been limited to the initial goal of cover-building measures, but it has been expanded to include all those who promoted specifically to self-employment, both at State and regional levels. It would have been desirable to extend the analysis in depth all measures dedicated to the promotion of business applicable to self-employment, but the complexity of this exceeds the objective of this work, as well as the possibilities of dealing with such large, excessive workload, both for the broad multidisciplinary nature covering such measures.

With the analysis of these measures, it has been established that much of the measures with more impact on the emergence of new autonomous entrepreneurial initiatives had already enacted prior to the outbreak of the crisis. However, some of them intensified later, along with the introduction of other measures of innovation, but most consist of regulatory changes, whose impact on the initiatives of establishment as self-employed worker is less.

Similarly, it has been proven that virtually all measures have an impact on the initial phase of entrepreneurial initiatives, have a validity indefinite, and except for three measures that exclude the possibility of traveling from the salaried work to self-employment in order to continue the same activity under this new configuration, with the consequent loss of labour rights all the others, favour implicitly the process deslaborizador started during the last decades of the last century by the companies, in their search for reducing labor costs through the flight of the labour law.

Fourth objective: the extraction of conclusions on the efficiency of the measures for the promotion of self-employment

In relation to this objective, it has been confirmed that after legislative intensification developed during the year 2013, there has been a general reversal of the trend in figures from affiliated autonomous to the challenges, which has not only changed trend, but that has not stopped growing, allowing you to see the combined effect of the measures adopted and intensified. Although it is reasonable to attribute this change to the puesa of the measures, we must take into account that it is difficult to isolate the effect of the possible measures derived from the beginning of the economic recovery.

Despite the difficulty of isolating impact isolated from each measure, it is important to estimate that the consistent economic incentive measures have greater impact than the direct support. These two groups, in turn, would have greater impact than regulatory change measures, especially with regard to the decision to initiate an activity on their own.

In this sense, can be expected that the measures that have greater impact on the decision, would be subsidies for the start, the bonuses in quote to the challenges, and the funding of benefits for unemployment or involuntary cessation of activity, that both facilitate the required investments as meeting financial needs during the early stages of the activity. In short, policies to promote consistent economic support predominantly.

As for the results, is that it is precisely these building measures that more results are occurring, especially in the quantitative aspects. I.e., to facilitate the establishment or beginning of the activity, indeed, it has been confirmed that there is an increase in the number of high, that even reverse the direction of the trend, from the disappearance to the

upward trend of the number of members to the challenges. In this sense, we can say that these measures have helped reduce unemployment.

But in the same way there is a considerably important increase of high, also produced an important figure of casualties, indicating that he is not getting these initiatives to linger and become a stable alternative to wage labour, which has led to that in the case of the C. A. de Andalucía, taken measures to influence the phases following the beginning , with the intention of contributing to consolidate these initiatives.

On the other hand, has been the practical absence of relevant judicial body in this area, being capitalisation of unemployment benefits as the only one that has caused some conflicts that have required the use of judicial activity in the social order.

Fifth objective: carry out a monitoring of legislative developments up to the deposit of the thesis

When this work was initiated at the end of 2013, already the majority of the measures for the promotion of self-employment had been adopted. However, some important measures whose contents and changes were integrating into the work were gradually are produced.

Thus, joined the novelties of law 25/2015, of 28 July, second chance mechanism, reduction of financial burden and other measures of social order, the law 31/2015, September 9, that amending and updating the legislation on self-employment and measures of promotion and promotion of self-employment and the Social economy as well as the successive calls for proposals published by the autonomous communities.

Currently is waiting for the parliamentary handling of the proposition of law Integral support to the self-employed, presented by the 'Citizens' parliamentary group.

2. CONCLUSIONS ON THE RESEARCH QUESTIONS

After the reference to the completion of the objectives established at the beginning of this research, we will expose found answers to the questions that we set out to investigate.

1. the first question posed to the initiation of the investigation was as follows: the intense

legislative activity during the crisis to promote self-employment, is a new orientation of public authorities towards self-employment, who attributed an important role as a factor contributing to the exit of the crisis, and therefore to promote it so that it serves as temporary shelter pending the recovery of employment wage with the change of economic cycle?

After the joint analysis of the results, it has come to the following conclusions:

1.a. Legislative deployment during the crisis is not a change of direction, but an intensification in a process of change, which had already occurred before.

There is problem of unemployment before the crisis. In fact, from the 1973 oil crisis, is had been experiencing at European Union level an excessive level of unemployment that they couldn't control, having been endemizado. This endemizacion responded to causes such as automation and new organizational forms of production in the companies to reduce costs and improve productivity in order to cope with the growing market competition become globalized in which they operate. Constant advances in automation directly affect the replacement of labour by machines, usually advancing in heavy and routine tasks. This contributes to the disappearance of jobs. But this is not the only cause of surplus labor. Another factor that influences in a way extremely important in this disappearance of jobs is offshoring process favored by the need of the companies to improve their competitiveness, in this case, reducing costs, especially labor, to operate in the global market. The relocation process consists of the transfer of centres of production, especially of the intensive activities in hand work to countries in the process of development in which the lack of labor rights allows to significantly reduce the cost of labor.

This process is occurring from the end of 20th century, helped by the opening of markets and the development of information and communication technologies.

Therefore, the excessive level of unemployment, does not respond only to an exceptional situation which appeared during the crisis, although it is undeniable that he has increased it in an alarming way, but it is a problem that is maintained over time, which has an upward trajectory, and that requires the public authorities solutions designed to provide people with opportunities of access to a job to earn a living.

Prior to the outbreak of the crisis, already had become look towards self-employment as part of the strategy of finding solutions, having adopted measures with more potential impact, such as subsidies for the establishment, technical assistance, training, and funding reductions in contributions, and capitalization of the provision by unemployment. Already, there were also the incubators, and even the centres of entrepreneurs in the autonomous communities. It had also published the LETA.

However, during the crisis, adopted new measures such as the provision on cessation of activity of self-employed workers, the capitalization of the allowance, bonuses for multiple bankruptcy privileges for self-employed workers, and the reductions in contributions for self-employed partners family and relatives of the owner of the farm. In addition, some existing measures are previously enhanced to extend its field of application or its intensity. But given the greater importance of the measures taken prior to the crisis, is that the change in orientation of the authorities towards self-employment had already occurred in advance, and that during the crisis, unemployment reached alarming level, has triggered an intensification of that trend.

1.b. Public authorities consider self-employment as a permanent alternative to work self-employed, rather than as a transitional shelter, although this possibility cannot be ruled out.

The motivations to enter self-employment can be very different among themselves, and may be: a) cases of workers who take refuge permanently in self-employment because their chances of accessing a wage, for different reasons, are remote, b) cases of temporary refuge, forced character, seeking to obtain through an activity on their own some income to survive waiting to return to paid work ((after his recovery, c) cases of establishments such as self-employed workers, in a forced way, to access a task or outsourced activity, which in many cases already had been doing previously, d) cases who freely opt for self-employment as a form of esteem and enjoy the advantages offered by this type of work (flexible hours, absence of Heads, freedom of organization of tasks, income not preset by others, etc.), e) can also be accessed to take advantage of a business opportunity. In these cases, there may be several claims relating to self-employment, which can form an essential part of the goal, or not to be essential, as it happens in pluriactivity, which

already have employment self-employed. Another way to take advantage of a business opportunity is acting as investor or developer, without providing personal *trabajom*, in which case, is not autonomous work to be obliged to quote to the challenge when they are holders of the activity or facility.

The joint promotion of self-employment measures analysis leads us to conclude that public authorities consider self-employment as a stable alternative to wage labour, rather than as a temporary shelter, although this possibility cannot be excluded as there is no measure that, having been adopted during the crisis, and have temporary validity, you can tell is to unequivocally support the possibility that it might facilitate a transitional shelter, nor the measures taken during the crisis constitute the bulk of the measures with the greatest impact. An example of measurement that would unequivocally support that possibility might be something similar to the case of the minimum income provided during the crisis to unemployed long play with dependents, whose extension was raised until the unemployment rate drops certain level.

However, the fact that the measures adopted during the crisis are not transient, but indefinite validity, and that are compatible with a so-called stable alternative to self-employed work, does not rule out the possibility of the intended transitional shelter.

However, there are indications that favor a greater plausibility of consideration of self-employment as a stable alternative to wage labour: a) measures with more potential impact on self-employment, especially in the building, had been taken before the outbreak of the crisis, including the promulgation of the LETA, nurseries or business incubators and entrepreneurship support centres. (b) in addition, the measures adopted and enhanced during the crisis, are consistent with this interpretation. (c) during the crisis have been adopted few innovative measures with relatively significant impact potential, and most of those adopted fall between a priori have less potential impact on the decision to set up as self-employed.

Therefore, intensifying the promotion of self-employment during the crisis, although helps provide access to self-employment as a mechanism for temporary shelter, actually what makes it easy is the acceleration of a process of adaptation and re-evaluation of self-employment as an alternative to the salaried work due to the extreme difficulty of the public authorities guarantee access to wage the population employment due, among

other causes, to automation and offshoring.

2. measures taken to promote self-employment are effective to contribute to the decrease of unemployment levels, but the approach taken by the majority of them only allows to say that facilitate the establishment as self-employed worker, but no impact on peacebuilding initiatives, nor on the maintenance of the existing ones to prevent its loss, so have little efficiency in generation «quality» and stable occupation.

The comparative analysis of the existing measures for the promotion of self-employment, is clear that the vast majority of them, and especially all of greater impact (subsidies, reductions in contributions, capitalization of benefits for unemployment and cessation of activity, compatibilization of the perception by unemployment with self-employment, bonus shares for those who capitalized, etc.) only affect the initial phase , while in any case taken measures to which it has been called «consolidation». Thus, in the C. A. de Madrid, for example, there is a measure consisting in granting a bonus to extend for 12 months the reduced to 50 euros per month contribution period (known as rate flat), which although it favours the consolidation, actually still affecting the initial phase.

Tracking data on the ups and downs of autonomous during the periods covered by the crisis, allows to assert that the package of measures adopted during the crisis has had a direct effect on the number of self-employed high, although it is impossible, with the data available, determine the impact isolated from each measurement.

But in the same way that you can check the effectiveness of these measures on the high turnover in the challenges, also it has been observed a high number of casualties, indicating a low stability of these initiatives, which suggests that you need to adopt other types of measures that do not restrict themselves to only promote entrepreneurship, but have an impact on the phases of consolidation and the maintenance of the existing.

On the other hand, the adopted measure only can say that they have a positive effect on the number of self-employed, reducing unemployment rates, but little to say about their effectiveness as generators of stable occupation, only is rather low, if we take into account the high rate of casualties in the challenges, and make it much less quality , since missing enough travel in the convergence of protection and rights with paid work.

These figures of casualties, reflecting instability of the generated occupations, have resulted in the autonomous community of Andalusia have been adopted aimed innovative measures to counteract this instability, trying to have an impact on the consolidation of autonomous entrepreneurial initiatives, favouring the consolidation, development and cooperation between autonomous to improve its competitive position.

3. the third posed research question, consisted of the following: «With the promotion of self-employment, is is favoring the process of delabourization seeking to reduce labour costs through outsourcing?»

3.a. Since the last quarter of the 19th century is generating a new paradigm of organization of work and productive activity that tends to the outsourcing of tasks to replace the labor contract for the hiring of works or services, with the aim of circumventing labour costs and labour law.

On the one hand, companies, are subject to the pressure of competition, which is growing in the global market they have to operate. This forces them to improve their productivity and competitiveness. In that pursuit of ensuring their survival, they adopt measures designed both to increase profits and reduce costs, including the labour. The latter case leads them to adopt measures such as the replacement of labour by machinery, relocation, the segmentation of the production process, and the outsourcing of non-core tasks. Relocation, when it takes place, generates a surplus of labour. This makes that attempts be made to avoid that companies resort to it, which has resulted in the loss of able negotiator of Association and regulatory power of the States, who faced with this threat, nor can push excess to companies. In addition, the opening of markets and the acceleration of the globalisation of the economy, contributes to this loss of power of regulation.

This situation of imbalance in favour of the companies, leads to easing measures that lead to a casualization of wage labour, which from the perspective of self-employment is equivalent to a negative convergence with the work aslariado. In this case, i.e. increases the attractiveness of self-employment as a result of a worsening of conditions of paid work.

In short, we are in a situation which, following the strict market economy logic,

tends to the flight of the labour law, setting a new production paradigm characterized by the outsourcing of tasks, which replaces the hiring by the merchant or services, which you can do with SMEs, but in many cases, is done by workers established as autonomous access to these activities or maintaining activity that already came performing previously as employees. In this way, companies circumvent their labour costs transfiriendolos self-employed, which should support them because of its low bargaining power against which is usually your only customer.

However, before this trend, public intervention possibilities are diverse, being able to go from the opposition to a greater or lesser degree, passing by the neutrality or facilitating, in greater or lesser degree. As we have seen, the strong opposition requires taking into consideration the logic of the market economy, the legitimate rights of enterprises to ensure their survival, and the threat of relocation. On the other hand, the opposite end, which could be the deliberate promotion, is not desirable, since this process has an obvious effect on the worker precarizante. However, fit intermediate positions that can have a positive, neutral or negative sense.

Faced with the advance of this trend, the LETA was enacted prior to the outbreak of the crisis, with the primary objective of establishing certain guarantees of protection, although practically testimonials, for workers who are established as freelancers to enter or maintain their activity in one of these outsourced jobs. To this end the TRADE figure, was created which certainly confirms the reality of this new paradigm deslaborizador.

From the analysis of the measures adopted, it has been established the following:

3.b. Measures for the promotion of self-employment are aimed at generating new self-employment jobs, but to positively influence the attractiveness of self-employment and to facilitate the establishment of new initiatives, implicitly favor the new paradigm deslaborizador.

Measures for the promotion of self-employment, with three exceptions that are discussed below, do not establish discrimination on the activities to be performed by the self-employed recipients of the same, so all have their place, including which are established as autonomous to be configured as TRADES.

Not all achievable activities under the figure of a self-employed worker can fit into this new paradigm. Made, apparently, only a minimal part. To get an idea of the proportion, we can rely on the statistical data of the Ministry of employment and Social Security, according to which, at the end of 2016, there were 1.549.871 self-employed without employees (TRASES), of which, only 10,250 were TRADES. Although these data must be taken with caution, since there is a hardly quantifiable amount of workers who perform their work as false self-employed and unreported TRADES. It is common that not formalize the condition of TRADE, either by ignorance, by voluntary resignation, for fear of rejection of the employer, or by resignation not to lose the right to the perception of some of subsidies that exclude the possibility of accessing the condition of TRADE through service contracts with the company for which we have worked previously as an employee.

3.c. There are only three measures of promotion of self-employment that opposed any resistance to the transition from salaried to autonomous work, but neither prevents the delabourization process.

The only obstacle that has been put to the establishment as a TRADE has been deprived of access to three of the measures of promotion of self-employment, and what intend rather is to prevent fraudulent actions.

The cases of capitalization by unemployment and the compatibilization of the perception of unemployment benefits with the completion of a job on your own for the first 270 days of activity, sets that not eligible for these measures those freelancers seeking to establish itself as TRADES by contracting with the company or group of companies to which it had previously worked as employees.

For its part, the 20% reduction in the positive net return of income tax for new self-employed economic activities, excludes people who have perceived, during the previous year, more than 50% of revenues of the company for which he worked as employees.

These three cases, effectively, deprive of benefit to those who seek to move from salaried to autonomous work, but that does not mean that they can not establish, even hiring with their employers. Only avoided to promote this transition in the case of trying to keep working as a freelancer for the same company, but nothing prevents that you incorporate in TRADE with another. I.e., with these three measures impedes slightly the

transition, but the process favors equal that with the rest of the measures that promote self-employment, since nothing prevents that an unemployed person constitutes as a TRADE for a task that has been outsourced by any company other than which has given employment prior to their access to the status of unemployed.

In many cases, the result of these measures only hinders the transition from worker, and they even penalize you, because often little can cope with an employer decided to outsource, whose only obstacle is the severance pay, relaxed during the crisis. The penalty is that worker, whose direct transition is to avoid, does not have the power necessary to avoid the outsourcing, which has three options: losing your job, or if you want to keep it, even in the worst conditions, will do so without the support that would be provided to a hypothetical contender to his position, or If choose aid giving to formalize its TRADE status, which would be handicapped in all cases.

4. with regard to the fourth question of research of this work, remember that you raised as well: the relationship between regional measures and the State's promotion of self-employment is there coordination? Autonomic measures, would blend, complement, supplement or replace the State?

4.a. The promotion of self-employment measures approved at the regional level to adopt different positions in relation to the State: in some cases, such as Andalucia, have a complementary nature; in the case of the C. A. of Catalonia, the replaced by promotion of self-employment and entrepreneurship collective measures, and in the case of the C. A. de Madrid, Supplement to the State, since they affect the same aspects as those, improving them.

Our distribution system competence in the field of promotion of self-employment among the State and the autonomous communities, in contrast to employment policies, in which is inserted, presents a certain lack of coordination, since statewide proposes a number of programs and services, among which the autonomous communities selected which seem appropriate , and adopt programs and services provided in other cases. Given that these programs and services include the measures of employment policy in general, without it is determined a fixed budget for each type of employment, an employee or self-

employed, occur differences between autonomous communities when selecting measures and programmes aimed at self-employment, taking cases, as of the C. A. of Catalonia, in that most budget is channelled towards paid employment promotion policies renouncing the State program of establishment as self-employed worker.

However, the fact that competence sharing system attribute flexibility to the autonomous communities to adjust the implementation of State programs to its peculiarities, economic and territorial, as well as the transfer of competencies in the field of economic development and social welfare, has a significant positive effect, since it enables the involvement of the autonomous communities, which gives rise to the emergence of initiatives and innovations that enrich the promotion of self-employment , and that would produce another way, being restricted to the State contributions. On the other hand, could be the possibility of attributing more importance to local authorities in the design of measures for the promotion of self-employment, based on its greater proximity to the specific needs of the recipients of measures ls. I understand that this greater role can have more sense in the context of salaried employment promotion measures, since it can adopt specific measures aimed at the exploitation of certain resources or potential specific to the geographic area, that could also probably influence in self-employment, but the transfer of the power of selection of recipients and award at that level is at risk of loss of objectivity to ease that come in game distortions caused by personal relationships.

4.b. In relation to the implementation of the State measures, there is a relative coordination, modulated by the special adaptations of each autonomous community, but in essence, except in the case of C. Of Catalonia, who left to host the State promotion of the autonomous work programme, apply common minimum requirements at the State level.

Special adaptations the differences between autonomous communities attributable reflect both to the geographical, socio-economic characteristics as legal in each autonomous community.

In this sense, found three different orientations: in the C. A. de Andalucía, produced a complementary role with respect to State measures. I.e., as regards the adaptation of the

State program of establishment as self-employed worker, are adaptations which introduce significant modifications, such as the introduction of criteria of personal qualification of applicants, type of activity to be carried out, or geographical peculiarities of the area where the activity will be located in the criteria when assessing applications with a view to the award of grants, and the character of aid for both lump sum. On the other hand, this autonomous C., adopt innovative measures that complement to the State, as in the case of grants it to facilitate business cooperation between autonomous, generational, the competitiveness of established freelancers, or the promotion of self-employment. In addition, they deserve special mention the program activation of itinerant trade, the adoption of measures aimed at the maintenance of the autonomous activities already established, and the network «Andalucía Emprende» innovative contributions, as Bank of business ideas, the implementation of the educational mini-companies, or mentorship program «seniors» for entrepreneurs.

For its part, in the C. A. of Catalonia, is adopting an alternative with regard to State action. As regards the promotion of self-employment, self-employment, contemplating only helps for the establishment as self-employed youth with the warranty program youth who choose this route towards paid work, and subsidies to cover the quote is not directly promotes to the challenge during a year of the recipients of the minimum insertion income to be installed as autonomous.

Apart from these cases, restricted to very specific, this C. autonomous not is promoted specifically self-employment, although neither excludes generic measures of promotion of entrepreneurship. Simply, when it comes to channel budgetary efforts, is committed to the projects of collective entrepreneurship as an option with the greatest potential generator of occupation.

Finally, in the autonomous community of Madrid, we can say that measures reflect additional action with respect to State measures, since the more intense following the wake of the State. This is the case of grants for the consolidation of the independent study, consisting of bonuses to extend the period of rate flat for new self-employed for one additional year or the tax deduction of regional character, of 1000 euros for new freelancers.

However, it also features with innovative contributions in this autonomous

community, which include the acceleration of entrepreneurial projects program, which incorporates the application of techniques such as Lean Startup, Design Thinking, collaborative entrepreneurship, Networking and mentoring. Other measures involving innovative community contributions are the plan for rent low-cost premises of the Madrid Institute of housing, or program promotes an entrepreneur, which facilitates the exchange of resources between entrepreneurs, investors, and entrepreneurs.

5. In promotion of self-employment measures they highlight is the majority legal trends of the legislator, in such a way that they influence both in the adoption or non-adoption of measures, in the type of measures taken, and aspects that are magnified.

In connection with the fifth research question, referring to the possible existence of different legal guidelines in relation to the promotion of self-employment, poured dominant legal guidelines in the legislative team. Thus, in some cases laying down measures aiming to encourage entrepreneurship or new high of autonomous, without going into further considerations, as for example on the quality of the generated work or your chances of becoming an alternative to stable employment. It's a strictly economic concept which does not consider its social implications. In other cases, it deepens to stress the social aspect. It is promoting an alternative to paid work that truly constitute a valid alternative as source of occupation with a relative quality, and not limited to be a source of temporary and precarious livelihood waiting to gain access to the alternative of salaried labour, that given the current trends towards the flexibilization and precarization, increasingly is less attractive against self-employment.

In three autonomous regions analyzed, we have seen three different orientations:

5.1 in the C. A. de Andalucía, existing measures reflect the interest in social and qualitative aspects of self-employment, with its production process based on social dialogue.

This interest is own political parties of social orientation, as in the case of the Socialist Party, which accepts the system of capitalist economy modulated by State intervention to temper the dysfunctions resulting from free market operation. This gets

manifest in measures that go beyond facilitating the establishment of new autonomous production units, ensuring these initiatives to be consolidated. In this sense, we can refer, for example, to grants for generational, or business cooperation, which facilitate the grouping of self through the creation of companies that grant them a more competitive position. Also adopt measures that affect the existing autonomous units, to facilitate their continuity, trying to avoid their disappearance. Other aspects which demonstrate the reflection of this social orientation the promulgation of LETA, conducted in 2007 by the Socialist Government, in an attempt to provide some protection to the weak new labour paradigm part, as well as the enactment in the C. A. de Andalucía for the promotion of labour law are autonomous, which reflected a genuine interest in self-employment as an alternative to paid work.

5.2 in the C. A. of Catalonia, is hardly attaches importance to self-employment as a contributor to the way out of the crisis.

The practical absence of specific measures to directly promote self-employment, because those that exist are residual to collective address very specific, not allow to extract conclusions for guidance legal policy in relation to self-employment. The most we can say is that in this autonomous community is attributed more importance to entrepreneurship as sources of occupation, they are that further, limiting the promotion of self-employment to enable it avails a good part of the general measures aimed at business.

On the other hand, collective entrepreneurship Yes receive attention as sources of occupation, they are those who encourage, counting even with programs that promote the education of self-employment through work cooperatives Association and labour societies.

In addition, we can say independence orientation of the Government of the autonomous region, is probably influencing the tendency to reject, to the extent possible, any initiative coming from the State, tending to replace it with programs and initiatives, more consistent with their own orientation. This can be deduced from the finding of the resignation to the State program of establishment as self-employed worker, and in the number of programs and services that are adopted to implement employment policies.

5.3 in the C. A. de Madrid, there is an orientation other than the Andalusian, and similar to the State, manifesting itself in consideration of self-employment as an economic initiative, which in the case go forward and develop, will constitute a good source of employment generation.

The adopted measures by the C. A. de Madrid, it highlights is the reflection of the majority political orientation, both at the level of autonomous community, as State. In this sense, we can say that in relation to self-employment, measures taken in this autonomous C. is mainly targeted to facilitate the initial stages of entrepreneurship. All measures are aimed at facilitating the implementation underway activity, leaving in the hands of an entrepreneur and market stability or failure of the initiative. The economic aspect predominates over social considerations. I.e., self-employment is considered as a business activity that short term reduces the numbers of unemployment, and in the case move forward, will generate salaried jobs, but it cannot be said that it is considered as a possible source of stable self-employment, since whose impact goes beyond the initial phase measures.

3. CONTRIBUTIONS OF THIS WORK

With this work, the following contributions have been made:

(a) the conceptual clarification of self-employment and their related realities, is one of the contributions that they wanted to carry out this work, establishing bases to facilitate precise communication that avoids the problems of interpretation, and in any case, the classification of varieties of self-employment, as well as its boundary with the related realities, allows to differentiate between them facilitating the interpretation of texts.

(b) another contribution consists of the systematization of the measures affecting positively labour autonomous, both specific and generic, which facilitates the correct identification and location of all of them in a single work, avoiding the tedious work of localization in the scattered regulations that contains them, as well as the uncertainty caused by the fear to leave any behind.

(c) the analysis of measures, has allowed better understanding and detection of

aspects that can be improved. Raised proposals of improvement of concrete measures that have been detected errors or areas that can be improved.

(d) have laid the foundations for future research.

4 SUGGESTIONS FOR IMPROVEMENT AND POSSIBLE FUTURE RESEARCH

With regard to the concrete measures, we propose the following improvements:

(a) the desirability to contemplate the possibility of including in the reductions to new high in plutiactividad, cases which resumed their activity after five years from its previous, as cessation which is made with other measures to new high of freelancers, which could facilitate the afloraramiento of activities that persist without declaring after stopped in the challenges contributing in this way to improve the effectiveness of the measure.

(b) the improvement of the convergence between the beneficiaries of the capitalization of the provision by cessation of activity and the beneficiaries of the capitalization of the unemployment benefit. In the first case, it is required to be able to capitalize on the provision, having slopes of three monthly payments, while in the case of unemployment benefits six monthly payments are set. On the other hand, the recipients of unemployment benefits, when they were not intended to establish as self-employed, may choose to apply the capitalized amount to join in cooperative societies or labour societies, or in commercial new or recently created entities, while holders of the provision on cessation of activity, have limited those possibilities by article 39 LETA.

(c) the compatibility of the perception of unemployment benefits with the completion of an activity on their own, for 270 days, involves a derogation from the incompatibility, which does not extend to cases of provision for cessation of activity, so it can not benefit from this measure.

From a more general point of view, the following improvements could be addressed:

(a) forecasting, in adopting measures in future carry out impact studies determining the effectiveness of the specific measure and its possible rectification or cancellation.

(b) investigate the real causes of the access to self-employment, in order to focus measures for those cases that are intended to promote.

(c) investigate in the search for measures that are not limited to initial phases, in such a way that they promote the consolidation and maintenance of existing autonomous activities, and influence more forcefully on the qualitative aspects than the quantitative of self-employment.

(d) further measures that facilitate the adoption of way of collectivization or autonomous strategic grouping so that can move the strengths and synergies of teamwork to autonomous activities.

(e) continue generating measures that have an impact on the convergence of self-employment with paid work.

(f) introduce, on a mandatory basis, systems of evaluation in the programmes and measures, as well as control mechanisms.

In the possible avenues for further research, could inquire about the stability of the initiatives of entrepreneurship, with a view to identify the factors that can influence favorably its permanence and consolidation as valid alternatives to paid work.

In this sense, also it could investigate the incidence of measures multi-phase on peacebuilding initiatives, as well as carrying out studies aimed at the isolation of the specific influence of each measure, at least of which are presupposed with greatest potential impact, with a view to strengthening, modification or elimination of such measures.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV. «Conclusiones de la reunión de magistrados de lo mercantil de madrid sobre criterios de aplicación de la reforma de la ley de apoyo a emprendedores, sobre cuestiones concursales 11 de octubre de 2013» Juzgado de lo Mercantil. Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal, Nº 20, Sección Documentos e informes, Julio-Diciembre 2013, Editorial La Ley.
- ABRIL LARRAÍNZA, M. y MEGINO FERNÁNDEZ, D. «La atención prestada a las personas jóvenes con discapacidad en las políticas autonómicas de fomento del emprendimiento», comunicación a la segunda ponencia en las XXXII Jornadas Universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Granada, 21 y 22 de noviembre de 2013
- ALFIE, A.C., «La crisis del sistema sindical argentino», DT 2010 (dic), 3427. AR/DOC/7297/2010. Thomson La Ley.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. «Derecho político español según la Constitución Española de 1978», Edersa. Madrid. 1996.
- ARIZA-MONTES, J.A., CARBONERO-RUZ, M., GUTIÉRREZ-VILLAR, B. & LOPÉZ-MARTÍN, M.C. (2013): «El trabajo autónomo: una vía para el mantenimiento del empleo en una sociedad en transformación», CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 78, 149-174
- BARRIOS BAUDOR, G.L. «La situación legal de cese de actividad», en AAVV. «La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección». Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.
- BERTRANOU, F. M. «Economía Informal, Trabajadores Independientes y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay» Oficina Internacional del Trabajo Santiago, Chile. Versión Preliminar 22/11/2007
- BERTRANOU, FABIO Y MAURIZIO, ROXANA, EDS, «Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina» Buenos Aires: OIT, 2011.
- BLANCHFLOWER, D. «Self-employment in OECD Countries», en OECD, International Conference on Self-employment, París, 1998.
- BLANCHFLOWER, D. (2004), «Self-employment: More May not Be Better», en Swedish Economic Policy Review, 11
- CASALI, P. y BERTRANOU, F., coord., «Los trabajadores independientes y la Seguridad Social», Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.
- CASAS BAAMONDE, M.E. «El derecho del trabajo y el empleo asalariado en los márgenes: de nuevo el emprendimiento y el autoempleo» Revista Relaciones Laborales núm. 11/2013.

- CAVAS MARTINEZ, F., «Acreditación de la situación legal de cese de actividad en los restantes supuestos», en AAVV. *«La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección»*. Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.
- CÉSAR ARESE, M. «Participación sindical y cooperativización de empresas en concursos y quiebras», Revista La causa laboral, Asociación de Abogados Laboralistas, Revista Especial Aniversario, Buenos Aires, 2012.
- CONTARTESE, D., MAZORRA, X., SCHACHTEL, L. y SCHLESER D., «La informalidad en el trabajo independiente: ¿escape o exclusión?» en en Bertranou, F. y Maurizio, R., Eds. *«Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina»*, Buenos Aires: OIT, 2011.
- CORTIZO RODRIGUEZ, V., «El visado y la autorización de residencia para extranjeros en España. Reformas legales de la nueva Ley de Emprendedores» en *«Especial Emprendedores, las leyes que les apoyan.»* Redacción Wolters Kluwer. 24/10/2013
- CRUZ VILLALÓN, J. «El trabajo autónomo: nuevas realidades, nuevos retos» en http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/ccarl/33_776_3.pdf
- CUBERO ROMERO, V. “Pago único de la prestación por cese de actividad”, en AAVV. *“La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección”*. Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.
- DURÁN BERNARDINO, M. «Los nuevos beneficios en la cotización a la Seguridad Social reconocidos a jóvenes autónomos. Los aspectos críticos derivados de su aplicación e inaplicación». Comunicación a la primera ponencia en las XXXII Jornadas Universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Granada, 21 y 22 de noviembre de 2013.
- EHEVARRÍA, B. «Artículo 40: Pleno empleo», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *«Comentarios a la Constitución Española de 1978»*, Edit. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1999. Tomo 4. pp. 69-80.
- GALIANA MORENO, J.M. Y SELMA PENALVA, A., «El trabajo autónomo dependiente dos años después de la aprobación del Estatuto del trabajo autónomo. Aportaciones prácticas del RD 197/2009 que desarrolla la Ley 20/2007», Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración número 83.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M.: «Autoempleo y trabajo asociado. El trabajo en la Economía Social». Servicio de Publicaciones. Universidad de Córdoba, 2001, pág. 18.
- GARCIA LASO, A. “Aspectos económicos del trabajo no asalariado”, en MORGADO PANADERO, P. (Coord.) *“Empleo, trabajo y economía social”* Edit. Comares, Granada,

2009

- GARCÍA MURCIA, J., «*El nuevo plan de empleo juvenil: el RDL 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor*» Derecho de los Negocios, N^o 268, Sección Relaciones Laborales, Marzo-Abril 2013, Editorial LA LEY
- GARCIA-VALDECASAS, J.A. Y MERINO ESCARTÍN, J.F., “*Resumen de la Ley de Emprendedores y su internacionalización*”, sitio web “notarios y registradores”, URL: <http://www.notariosyregistradores.com/doctrina/resumenes/2013-emprendedores.htm>. Consultado: 2014-01-31 (Archivado por WebCite ® en <http://www.webcitation.org/6N28BzzkT>)
- GARCIA-VALVERDE, M. D. “*Promoción y fomento del autoempleo.*” Temas laborales núm. 81/2005. Págs. 99-122.
- GOIG MARTINEZ, J.M. «Artículo 38. La libertad de empresa.», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), «*Comentarios a la Constitución Española de 1978*». Edit. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1999. Tomo 3.
- GRASSI, E. „*Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades*”, en “*Resistencias y novedades en perspectiva comparada*», Rev. Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, 135-136, No. Especial: 185-198/2012 (I-II).
- KRAATZ, SUSANNE, «La política de empleo», en Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2017, disponible en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.10.3.pdf
- LAROQUE, M., «*Coordination et convergence des systèmes de Sécurité Sociale des Etats membres de la C.E.E.*», *Droit Social*, núm. 9/10, 1993.
- LEDESMA, C. «*Estudio regional sobre trabajo autónomo y economía informal. Delimitación conceptual y análisis normativo*», Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013, p. 13.
- LOPEZ ANIORTE, M.C., «*El difuso concepto de trabajador por cuenta propia o autónomo. De la eventual cuantificación económica de la “habitualidad” al reconocimiento del trabajo autónomo tiempo parcial*», Relaciones laborales, n^o 9, Sección Doctrina, Septiembre 2013, Año 29, tomo 1, Editorial LA LEY
- LUJÁN ALCARAZ, J. “*Duración de la prestación económica*” , en AAVV. “*La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección*”. Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.
- LUJÁN ALCARANZ, J. “*Los incentivos al autoempleo*”. Aranzadi Social num. 8/2000 (Tribuna). Aranzadi, S.A., Pamplona. 2000.
- LUJÁN ALCARAZ, J. “*Duración de la prestación económica*” , en en AAVV. “*La*

prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección". Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.

MALDONADO MOLINA, J.A., «*Libertad de circulación y protección social*», ponencia en Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo, Relaciones Laborales y Seguridad Social. Huelva, noviembre de 2016.

MARTÍNEZ MOYA, J. "Cuantía de la prestación económica por cese de actividad y abono de la cotización de Seguridad Social durante la percepción de la prestación por cese de actividad", en en AAVV. "*La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección*". Publicación: Aranzadi Social núm. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.

MOLINA HERMOSILLA, O. «*La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sintética*» Monografías de temas laborales. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2005.

MONEREO PEREZ, J.L., "*Concertación y Diálogo Social*". Editorial Lex. Nova. Valladolid, 1999.

MONEREO, J.L. Y MOLINA, C., «El derecho a una redistribución equitativa de la riqueza. El derecho al empleo», en AAVV, «*Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España*», Comares, Granada 2002,

MORENO DE VEGA Y LOMO, F. "La política de empleo en España tras la primera década del siglo XXI" en ALARCÓN BRAVO DE RUEDA, P.O. (Coord). "*Políticas públicas de empleo. Un estudio desde el derecho comparado*." Ed. Comares, Granada, 2013

MORENO VIDA, M.D.: «*Los Acuerdos de Concertación Social, con especial atención al Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía*», Temas Laborales núm. 120/2012.

MORGADO PANADERO, P., «Trabajo autónomo, trabajo asociado e igualdad de oportunidades», en MORGADO PANADERO, P. (Coord.), «*Empleo, trabajo autónomo y economía social*», Comares, Granada, 2009.

NAVARRO RODRÍGUEZ, S. «Ley de Emprendedores: otra vuelta de tuerca a la morosidad»
Iuris, N^o 200, Sección Análisis, Quincena del 15 al 28 Oct. 2013, Editorial La Ley.

NAVARRO SALVADOR, S. "*Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*", en Boletín Laboral, Febrero 2013, Editorial La Ley.

OJEDA AVILÉS, A., «*El sistema común europeo de Seguridad Social*», Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

- OLARTE ENCABO, S. «*Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La subjetivación de las políticas activas de empleo*». Ed. Aranzadi. Navarra, 2008.
- OLARTE ENCABO, S. «*Prevención de Riesgos Laborales de los trabajadores autónomos*», Comares, Granada, 2009,
- OLARTE ENCABO, S. “El estatuto del trabajo autónomo y la pequeña y mediana empresa. Reflexiones críticas desde la perspectiva jurídico-laboral”, en ALCALA DÍAZ, María Ángeles, coord., “*Creación, gestión estratégica y administración de la Pyme*”, pp. 697-724. Aranzadi, Navarra, 2010
- ORCARAY REVIRIEGO, J.J. “*El pago único de la prestación por desempleo*”. Revista n.º 21/2003 Información Laboral, Legislación y Convenios Colectivos. Editorial Lex Nova SAU, Valladolid. 2003.
- ORTIZ GARCÍA, P. «*Cambios en la legislación laboral y contratación temporal en España*», Cuadernos de Relaciones Laborales Vol. 31, Núm. 1 (2013)
- PALOMO RUIZ, L. , «*Ley de emprendedores: un balance de los resultados tras dos años de vigencia*», en RTSS.CEF, núm. 387, Madrid, junio 2015.
- PIETROBELLI, C., R. RABELLOTTI Y M. AQUILINA (2004), “*An empirical study of the determinants of self-employment in developing countries*”, en Journal of International Development, vol. 16, issue 6.
- RISSMAN, E. (2003), “*Self-employment as an alternative to unemployment*”, Federal Reserve Bank of Chicago, working paper, Working Paper 2003-34.
- RISSMAN, E. (2006), “*The Self-Employment Duration of Younger Men over the Business Cycle*”, en *Economic Perspectives*, vol. 30, N° 3, pp.14-27.
- RIVAS VALLEJO, P. “*La evolución del concepto de trabajador en el Derecho español: Del asalariado al autónomo dependiente*”. Fundación Universitas, Derecho del Trabajo n° 4/2007 (enero-diciembre) pp. 57-83.
- RODRIGUEZ ACHÚTEGUI, E., «*Limitación de responsabilidad, remisión de deudas y acuerdo extrajudicial de pagos en el Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores*», Revista Aranzadi doctrinal num. 5/2013 (Tribuna), Editorial Aranzadi, S.A. Pamplona. 2013.
- ROCHA, F. “*El trabajo no declarado en España*”, Fundación 1º de mayo. Disponible en: http://www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01-29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf
- SAEZ LARA, C. “El fomento del trabajo autónomo”, en CRUZ VILLALÓN, J y VALDÉS DAL-

- RÉ, F., *“El Estatuto del trabajo autónomo”*, edit. La Ley, Madrid, 2008, pp.505-511.
- SAGARDOY BENGOCHEA, J.A. y SAGARDOY DE SIMÓN, I., “Artículo 35: Derechos laborales”, en ALZAGA VILLAAMIL, O., (Dir.), *“Comentarios a la Constitución Española de 1978”* Tomo III, Ed. Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1999.
- SÁNCHEZ MONTALBÁN, J. « *Aspectos mercantiles de la Ley de Emprendedores*», en RTSS. CEF, núm. 369 (diciembre 2013)
- SARDÁ, J., y cols. *“Informe: La economía sumergida pasa factura”*, disponible en http://www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01-29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf ,
- SEMPERE NAVARRO, A.V. “La prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección”, en AAVV. *“La prestación por cese de los trabajadores autónomos: antecedentes, ámbito subjetivo y objeto de la protección”*. Publicación: Aranzadi Social num. 9/2012 (Tribuna). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.
- SEMPERE NAVARRO, A.V, y FERNANDEZ ORRICO, F.J., «*Emprendedores y reformas laborales*», en Revista Doctrinal Aranzadi Social núm. 8/2013 parte Tribuna. Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona. 2013.
- SIERRA BENÍTEZ, E.M., «*El emprendimiento y el trabajo autónomo de jóvenes: ¿un reto del Derecho del Trabajo?*», Comunicación presentada a la 2ª Ponencia: Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, XXXII Jornadas universitaria andaluzas de derecho del trabajo y relaciones laborales: retos del derecho del trabajo frente al desempleo juvenil. Granada, 21 y 22 de noviembre de 2013
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE APOYO A LA PYME, *“Retrato de las PYME 2013 (datos a 1 de enero de 2012)”*, p.1.
http://www.ipyme.org/Publicaciones/Retrato_PYME_2013.pdf
- TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. « *Beneficios en la cotización a la seguridad social por incentivos a la contratación o a la actividad autónoma y otras peculiaridades de cotización*». Actualizado a 17 de marzo de 2013, en www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/146061.pdf . 07/07/2014.
- VALLECILLO, M.R. «*Políticas de empleo y nuevos territorios de la regulación: discurso y prácticas para un modelo de gestión regional-local*», Monografías de temas laborales núm. 49, Edit. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2011
- VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C. *“La nueva Ley de Fomento del Autoempleo: en busca de «el dorado»”*, en RTSS. CEF, núm. 367 (octubre 2013).