



# Novedades del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, respecto de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos

**Eduardo Enrique Taléns Visconti**

*Profesor ayudante doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universitat de València*

## Extracto

El Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, contiene una serie de reformas en materia laboral y de empleo. Entre otras tantas materias, ha afectado de manera frontal al régimen jurídico de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos. *Grosso modo*, entre los retoques producidos sobre esta prestación están: su obligada protección, la mejora en las cotizaciones a cargo de la entidad gestora, el aumento de su duración, la rebaja del tipo de cotización, cambios respecto al nacimiento de la prestación, la eliminación de las medidas de formación y orientación laboral y un inédito sistema para canalizar las reclamaciones de los solicitantes. Todas estas novedades serán analizadas en el presente estudio.

**Palabras clave:** cese de actividad; trabajadores por cuenta propia; prestación; Seguridad Social; novedades normativas.

Fecha de entrada: 18-02-2019 / Fecha de aceptación: 03-03-2019

**Cómo citar:** Taléns Visconti, E. E. (2019). Novedades del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, respecto de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 433, 29-53.



# News of the Royal Decree-Law 28/2018 with regard to the provision on cessation of activity of self-employed workers

Eduardo Enrique Taléns Visconti

## Abstract

Royal Decree-Law 28/2018, of 28 December, contains a series of reforms in labour and employment. Among so many others, it has affected front way to the legal regime of the cessation of activity of self-employed workers benefit. Roughly, among the alterations produced on this benefit are: obligatory protection, the improvement in contributions, the increase in its duration, the reduction in the rate of contribution, changes regarding the birth of the benefit, the elimination of the measures of training and labour orientation and a novel system for channelling complaints from applicants. All these developments will be analyzed in this study.

**Keywords:** cessation of activity; self-employed workers; benefit; Social Security; regulatory changes.

**Citation:** Taléns Visconti, E. E. (2019). News of the Royal Decree-Law 28/2018 with regard to the provision on cessation of activity of self-employed workers. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 433, 29-53.



## Sumario

1. Introducción: las dos grandes reformas del régimen jurídico de la prestación por cese de actividad
2. El nuevo carácter obligatorio de la cobertura por cese de la actividad
3. Novedades en torno a la acción protectora: la ampliación de las cotizaciones a cargo de la entidad gestora y la desaparición de las obligaciones en materia de formación
4. La solicitud y nacimiento del derecho a la protección por cese de actividad: una dinámica con constantes vaivenes normativos y que ahora se revela más rápida y efectiva
5. Novedades en torno a la duración: un aumento considerable de la escala que relaciona el periodo cotizado con los meses de prestación
6. Novedades en torno a la suspensión del derecho a la prestación
7. El tipo de cotización: una reducción del mismo «a cambio» de una cobertura obligatoria
8. Novedades en torno a la reclamación administrativa previa al proceso judicial

Referencias bibliográficas

### NOTA DE REDACCIÓN

Con posterioridad al cierre de la edición del estudio del profesor E. E. Taléns Visconti, se ha publicado, en el BOE del día 25 de marzo de 2019, la Resolución de 20 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, donde se regula la creación, constitución, composición, organización y funcionamiento de la comisión paritaria para la resolución de las reclamaciones previas en materia de prestación por cese de actividad, a la que se hace referencia en el epígrafe 8 de este estudio y que, conforme al artículo 350.2 de la Ley general de la Seguridad Social (redactado por el RDL 28/2018), habrá de informar con carácter vinculante las reclamaciones previas formuladas frente a las resoluciones denegatorias de las prestaciones por cese de actividad reguladas en el título V de la citada ley, dictadas por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

## 1. Introducción: las dos grandes reformas del régimen jurídico de la prestación por cese de actividad

A lo largo de los últimos años, el sistema de protección del régimen general de la Seguridad Social (RGSS) y del régimen especial de trabajadores autónomos (RETA) ha seguido una tendencia encaminada hacia su paulatina aproximación y consecuente equiparación. Una de las protecciones que supuso un mayor acercamiento entre el RGSS y el RETA fue la de establecer una prestación que cubriera el cese de la actividad de los trabajadores autónomos, es decir, una suerte de «prestación por desempleo» inédita hasta que el día 5 de agosto de 2010 vio la luz su ley reguladora (Barcelón, 2011, p. 2). No obstante, no fue hasta noviembre de 2011 cuando, en su caso, los trabajadores autónomos tuvieron ocasión de poder solicitar las primeras ayudas en relación con esta prestación. La actividad normativa referente a esta prestación del sistema de la Seguridad Social se completó con el Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, que desarrolló la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores. El importante lapso de tiempo discurrido entre la promulgación de la citada ley y su posterior reglamento de desarrollo no supuso ningún perjuicio aparente para los eventuales beneficiarios, puesto que el primer año de la prestación (desde su entrada en vigor el 6 de noviembre de 2010) fue destinado a la financiación del sistema con base en las cotizaciones sociales por este concepto.

Pasados más de 4 años desde que se promulgó la Ley 32/2010, de 5 de agosto (LCA), se llevó a cabo la primera reforma importante sobre la prestación por cese de actividad. Se aprovechó el texto que modificó el régimen jurídico de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social para corregir algunos de los errores o deficiencias que presentaba esta prestación. En este sentido, la disposición final segunda de la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, acometió algunas reformas de gran calado sobre el régimen jurídico de la protección por cese de actividad, afectando incluso a su naturaleza jurídica y, muy especialmente, a su sistema de financiación y a la suavización y mejora de los requisitos de acceso a la misma, así como otra serie de cuestiones sobre las que se consideró oportuno intervenir. Hasta ese momento, existía una «convergencia muy imperfecta» entre la prestación que confiere el RGSS y el RETA para los casos de desempleo (Monereo, 2015, p. 162).

Nuevamente, por mor del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, se ha vuelto a incidir de manera sustancial sobre la prestación por cese de ac-

tividad de los trabajadores autónomos. En líneas generales, de acuerdo con la exposición de motivos del citado texto normativo, se ha buscado el incremento en la intensidad de protección, lo que motiva «la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar medidas tendientes a incrementar el nivel de ingresos del sistema al objeto de soportar el incremento de gasto que ello supone, reforzando a tal efecto su necesario equilibrio financiero». En este sentido, se ha optado por incorporar de modo obligatorio la totalidad de las contingencias que hasta el momento tenían carácter voluntario para los trabajadores por cuenta propia o autónomos, entre ellas, claro está, la protección por cese de actividad. Esta cobertura ampliada se articula a través de la gestión realizada por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, que son elemento esencial en la relación de aseguramiento y cobertura de los trabajadores autónomos. Por lo tanto, en líneas generales, el Real Decreto-Ley 28/2018 ha buscado una mayor y más ágil protección de los autónomos que se vean abocados a concluir con su actividad profesional y, como contrapartida, se ha previsto la obligatoriedad de su cobertura, con el fin de equilibrar los aspectos financieros de la citada prestación. A lo largo de las siguientes páginas desarrollaré todos los cambios y novedades producidos sobre la prestación por cese de actividad auspiciados por la reciente aprobación del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre.

## 2. El nuevo carácter obligatorio de la cobertura por cese de la actividad

La obligación de cotizar por cese de actividad, o, lo que es lo mismo, de tener cubierta dicha contingencia, ha sufrido constantes y significativos cambios en todos sus años de andadura (desde que se aprobó la Ley 32/2010, de 5 de agosto, que implantó esta prestación en nuestro sistema de Seguridad Social). Tanto los extintos artículos 4.1 a) de la LCA y 2.1 a) de su reglamento de desarrollo (año 2011), en su redacción original, contenían una de las peculiaridades más extravagantes de la prestación por cese de actividad. Esta singularidad consistía en la necesidad de que los solicitantes tuvieran cubierta la contingencia por causas profesionales como condición *sine qua non* para poder acceder a la prestación por cese de actividad. Se trataba, sin lugar a dudas, de una previsión *sui generis*, totalmente desconocida para los trabajadores por cuenta ajena y ciertamente novedosa para los autónomos. En ese momento, para los trabajadores por cuenta propia, la cotización por contingencias profesionales era potestativa, es decir, que los mismos no estaban obligados a protegerse frente a los accidentes y enfermedades derivados de su actividad laboral. Por lo tanto, con la redacción originaria de la LCA se llegaba a la torpe situación que consistía en lo siguiente: si un autónomo no cotizaba por contingencias profesionales, no adquiría, tampoco, el derecho a protegerse frente al eventual cese de la actividad. Por este motivo, en un primer momento, se podía llegar al convencimiento de que la cotización de la prestación por cese de actividad era «voluntaria» para los autónomos, pues también lo era la contingencia a la que estaba ineludiblemente anudada. Esta situación suponía que esta prestación tuviera una naturaleza jurídica «mixta» (Fernández, 2010, p. 3), en el sentido de que el legislador

proyectó un sistema voluntario, en tanto en cuanto el autónomo podía elegir entre protegerse por futuras contingencias profesionales o no hacerlo, si bien, en caso de que hubiera optado por esta alternativa, quedaba automáticamente constreñido a ampliar su protección también para el caso del cese de la actividad. O viceversa, es decir, que en caso de que un autónomo quisiera optar en un futuro por cobrar la prestación por cese de actividad, tenía que darse de alta y cotizar por contingencias profesionales (Valdés, 2009). Así las cosas, la cobertura del riesgo por cese de actividad necesitaba tener previamente cubiertas las contingencias profesionales (Aragón, 2010, p. 136). En resumidas cuentas, ambas contingencias actuaban de forma conjunta, conformando, tal y como fue subrayado doctrinalmente, un paquete único (Lasaosa, 2015, p. 857). Esta situación era distinta en el caso de los autónomos económicamente dependientes (TRADE), puesto que este colectivo se encontraba compelido a cotizar por contingencias profesionales y, por lo tanto, la protección por cese de actividad le resultaba igualmente obligatoria. Lo mismo sucedía para aquellos autónomos que venían ejerciendo una actividad con alto riesgo de siniestralidad, pues quedaban automáticamente protegidos por la contingencia de cese de actividad (Cavas, 2010, p. 14). A partir de enero de 2014, las contingencias profesionales pasaron a ser obligatorias para los que causarían alta desde esa fecha (a excepción de los menores de 30 años), por lo que la cobertura de la prestación por cese de actividad también pasó a correr la misma suerte (Cervilla, 2013, pp. 27 y 28).

En relación con esta cuestión, existía en la Ley 32/2010 una disposición transitoria única que concedió un plazo adicional para aquellos autónomos que en la fecha de entrada en vigor de la misma (6 de noviembre de 2010) no tuvieran cubierta la protección por contingencias profesionales. La previsión era que pudieran llevarla a cabo en un plazo de 3 meses. Posteriormente, a través de la Orden TIN/490/2011, de 9 de marzo, el Gobierno amplió este plazo hasta el 31 de junio de 2011, en ambos casos con efectos desde el día primero del mes siguiente al que tuvo lugar el ejercicio de esta opción. Esta ampliación respecto del plazo se realizó con el objetivo de facilitar el acceso de los autónomos a la prestación por cese de actividad, ya que, como se está comentando, estaba vinculada a la de accidentes laborales y enfermedades profesionales. Esta actuación del Gobierno quizá vino estimulada por el bajo ratio de trabajadores por cuenta propia que habían decidido darse de alta para cotizar por contingencias profesionales para tener derecho con ello a la prestación por cese de actividad. Efectivamente, la realidad en aquel momento era bien distinta, ya que muchos autónomos en lugar de darse de alta para protegerse frente a las contingencias profesionales como vehículo para acceder a la prestación del cese de actividad optaron por darse de baja de la primera para evitar cotizar por la segunda. No cabe perder de vista que, en sus inicios, la prestación por cese de actividad presentaba unos requisitos de acceso muy exigentes, lo que, unido a unas insignificantes cuantías y a una escasa duración temporal de la misma, la convertía en una protección muy poco atractiva para los intereses de los trabajadores por cuenta propia.

Posteriormente, la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, incidió de forma decisiva en la naturaleza jurídica de la prestación de cese de actividad. Tras la aprobación de la citada norma, esta prestación pasó a desvincularse definitivamente de las contingencias pro-

fesionales. En este sentido, el nuevo artículo 4.1 a) de la LCA ya no exhortaba a los autónomos a estar afiliados y en situación de alta y, junto con ello, a tener cubiertas sus contingencias profesionales. A partir de ese momento fue el artículo 2 de la LCA el que pasó a ordenar textualmente que «la protección por cese de actividad forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, es de carácter voluntario y se rige por lo dispuesto en esta ley y en sus normas de desarrollo, así como, supletoriamente, por las normas que regulan el régimen especial de la Seguridad Social de encuadramiento». Del transcrito tenor se infería una configuración legal que predicaba que la protección por cese de actividad era totalmente voluntaria, algo que era mucho más acorde con el espíritu de las ayudas sociales relacionadas con los trabajadores por cuenta propia y que tradicionalmente se había basado en la discrecionalidad de los cotizantes. Así ha venido aconteciendo, por ejemplo, con la propia protección de las contingencias por accidente de trabajo y enfermedad profesional. La explicación sobre ese nuevo carácter pudo encontrar su justificación en la crisis económica, en el sentido de que con esta medida se pretendía evitar una sobrecarga económica sobre los autónomos que, como contrapartida, suponía un peligro para la viabilidad financiera de la prestación (Gorelli, 2015, p. 753).

Con la promulgación 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 (TRLGSS), el régimen jurídico de la prestación por cese de actividad pasó a desarrollarse en el seno de la citada norma, en concreto, a partir de los artículos 327 y siguientes. En ese momento era el artículo 327 del TRLGSS el que disponía expresamente el carácter potestativo a la hora de cotizar por la prestación por cese de actividad y que, con anterioridad, se ubicaba en el artículo 2 de la LCA. En consecuencia, desde la reforma producida a finales del año 2014, los autónomos podían elegir libremente si cotizaban o no a cuenta de un eventual cese en su actividad profesional.

El Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, ha vuelto a incidir de manera decisiva en la naturaleza jurídica de la prestación por cese de actividad, afectando al contenido del artículo 327 del TRLGSS. En la actualidad, el citado precepto expresa que «el sistema específico de protección por cese de actividad forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, es de carácter obligatorio y tiene por objeto dispensar a los trabajadores autónomos [...]». Por lo tanto, en estos momentos, los autónomos deben cotizar, sí o sí, en concepto de cese de actividad. En este sentido, tras la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2018, hemos pasado de un sistema voluntario, mediante el cual era el trabajador por cuenta propia quien libremente decidía si quería cubrirse frente a un eventual cese en su actividad, a un sistema en el que todos están obligados a cotizar por esta contingencia. Se rompe en este punto con una tradición basada en la voluntad del autónomo, quien a partir de ahora se verá forzado a cotizar por esta protección. La obligatoriedad de cotizar por esta vía responde al incremento de la duración de la prestación y a la mejora de la misma desde su entrada en vigor. Así, en la propia exposición de motivos del Real Decreto-Ley 28/2018 podemos leer la siguiente frase: «el incremento en la intensidad de protección que mediante la presente norma se articula motiva la

extraordinaria y urgente necesidad de adoptar medidas tendentes a incrementar el nivel de ingresos del sistema al objeto de soportar el incremento de gasto que ello supone». Por lo tanto, para poder sufragar las mejoras de la acción protectora que, entre otras, se ha proyectado sobre la prestación por cese de la actividad, es necesario reequilibrar las finanzas de las arcas públicas y, con ello, se ha considerado oportuno estimular la cotización por este concepto. Cabe resaltar, asimismo, tal y como expondré en un epígrafe posterior, que la obligada protección de esta prestación ha supuesto una considerable rebaja sobre el porcentaje de cotización, que ha pasado del 2,2 % al 0,7 % para el año 2019. Así las cosas, las mejoras en la dinámica de la prestación han llevado al carácter forzoso de su protección, lo que a su vez ha significado, como contrapartida, un descenso del tipo de cotización.

En conclusión, el carácter obligatorio de la prestación por cese de actividad ha sufrido importantes cambios normativos desde que se aprobó la Ley 32/2010, de 5 de agosto. Así, en un primer momento se diseñó un sistema con una extravagante naturaleza mixta que aunaba un llamativo entrelazamiento entre la protección por contingencias profesionales y la del cese en la actividad. Posteriormente, a partir de la entrada en vigor de la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, ambas contingencias empezaron a funcionar por separado, desapareciendo la interdependencia entre ellas. En consecuencia, la prestación por cese de actividad pasó a ser de carácter voluntario y de libre acogimiento por parte de los autónomos. No obstante, la disposición adicional segunda de la Ley 35/2014 previno que en el plazo de 5 años desde su entrada en vigor –1 de enero de 2015– el Gobierno de turno debía remitir al Congreso de los Diputados un estudio sobre la evolución de los principales parámetros que configuran la protección por cese de actividad, con el objetivo de revisar, en su caso, el régimen de voluntariedad –también su régimen financiero–. Pues bien, no han pasado todavía 5 años cuando se ha vuelto a incidir sobre esta cuestión, siendo en este caso el Real Decreto-Ley 28/2018 el que ha vuelto a cambiar el régimen jurídico de la prestación por cese de actividad en el sentido de situarnos en un nuevo tercer escenario, esta vez consistente en el carácter forzoso de su protección y, a la postre, obligando a los autónomos a cotizar por esta contingencia. La obligatoriedad del encuadramiento de la acción protectora por cese de actividad ya ha sido defendida a lo largo de estos años por un sector de la doctrina (Valdés, 2009, o Monereo, 2015).

### **3. Novedades en torno a la acción protectora: la ampliación de las cotizaciones a cargo de la entidad gestora y la desaparición de las obligaciones en materia de formación**

Tradicionalmente, la prestación por cese de actividad abarcaba tres acciones de protección distintas, contempladas todas ellas en el extinto artículo 3 de la LCA, a saber: el pago de una cantidad económica en sustitución de las rentas dejadas de percibir por el cierre del negocio; el abono de la cotización por parte de la entidad gestora durante la percepción de



la prestación; y actuaciones de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora a favor de los autónomos desempleados.

Todas y cada una de ellas han sufrido alguna que otra modificación a raíz de la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre. En este sentido, respecto de la primera de las acciones, consistente en el abono de una prestación económica, analizaré más adelante los cambios producidos. En este punto simplemente me gustaría destacar que dicha cobertura se traduce en el pago de una cantidad en metálico. Esta dotación económica supone una cuantía consistente en el 70 % de la base reguladora del trabajador autónomo calculada sobre el promedio de las bases de los 12 meses anteriores al hecho causante, es decir, a la fecha del cese en la actividad. El resultado de esta operación estará, además, sometido a unos límites mínimos y máximos que se verán aumentados dependiendo de las cargas familiares que tenga el perceptor de la prestación.

La segunda de las acciones que protege la prestación es el abono de la cotización durante el periodo de su percepción. En este punto se ha producido una interesante modificación, consistente en que la entidad gestora –que será una mutua colaboradora con la Seguridad Social o directamente la Administración de la Seguridad Social– deberá cotizar durante este periodo por cuenta del beneficiario de la prestación. Con anterioridad a la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2018, el artículo 329.1 b) del TRLGSS (antiguo art. 3 LCA) reducía esta cotización, exclusivamente, a las contingencias comunes. En la actualidad, se ha eliminado la locución «por contingencias comunes» dentro del mencionado artículo 329.1 b) del TRLGSS, que ahora expresa, lisa y llanamente, que la acción de protección comprende «el abono de la cotización a la Seguridad Social del trabajador autónomo al régimen correspondiente». La eliminación de la referencia exclusiva sobre las contingencias comunes debe ser entendida como una expansión de la cotización a otros conceptos distintos, sujetos también a cotización por parte del autónomo. En este sentido, dada la amplitud con la que está redactado el precepto, donde no se cita ninguna contingencia específica, entiendo que la entidad gestora de la prestación tendrá la obligación de cotizar por cuenta del perceptor por todos aquellos conceptos que la norma prevea, tanto profesionales como comunes, incluso, a cuenta de la propia prestación por cese de actividad.

Otra de las novedades introducidas sobre el señalado artículo 329.1 b) del TRLGSS es que, con anterioridad al Real Decreto-Ley 28/2018, se decía en el mismo que a tales efectos el órgano gestor se hará cargo de la cuota que corresponde «a partir del mes siguiente al hecho causante». En la actualidad, tras la predicada reforma, la obligación de cotización por parte de la entidad gestora tendrá lugar «durante la percepción de las prestaciones económicas por cese de actividad». Esta modificación va en consonancia con la dinámica de la prestación, que tal y como expondré más adelante ha cambiado considerablemente. En este sentido, la referencia efectuada sobre el mes siguiente al hecho causante situaba la obligación de cotizar en el momento en el que daba comienzo el disfrute de la prestación. Por este motivo, dado que en la actualidad la prestación económica nacerá antes, concretamente desde

el día siguiente de la baja en el RETA, también sucederá lo propio con la obligada cotización por cuenta del autónomo. Esta es la explicación del cambio producido en el artículo 329.1 b) del TRLGSS, consistente en la eliminación de la referencia realizada sobre el mes siguiente del hecho causante y pasar a disponer que dicha obligación nace durante la percepción de la prestación. Respecto a la elección de la base de cotización, la ley sigue adoptando una solución bastante sensata, puesto que toma como base reguladora la misma que ha sido utilizada para calcular el monto de la prestación por cese de actividad, es decir, la elegida por el propio beneficiario. Por lo tanto, se realizará sobre el promedio de los 12 meses anteriores y continuados a la situación de cese y no así de los 6 meses, como sucede con el régimen de trabajadores por cuenta ajena (López y Toscani, 2010, p. 155). La bondad de esta elección encuentra su fundamento en el respeto hacia la decisión del trabajador autónomo, quien en su día escogió una concreta base de cotización. En todo caso, nos recuerda la normativa que esta base no podrá rebasar el límite mínimo previsto en el correspondiente régimen.

Continuando con los cambios normativos producidos por mor del Real Decreto-Ley 28/2018, existe en este momento un nuevo apartado c) dentro de este artículo 329.1 del TRLGSS que prevé la cotización a favor del autónomo, por todas las contingencias, a partir del sexagésimo primer día de baja conforme a lo dispuesto en el artículo 308 del TRLGSS. El mencionado artículo 308 regula la cotización durante la situación de incapacidad temporal y por contingencias profesionales referida a los trabajadores por cuenta propia. Con anterioridad al Real Decreto-Ley 28/2018, el señalado precepto venía relacionado con la cotización en el supuesto de cobertura de contingencias profesionales y en el de la cobertura del cese de actividad. Entre otras cuestiones, decía que los trabajadores autónomos acogidos al sistema de protección por cese en la actividad tendrán una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la cotización por la cobertura de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes. En la actualidad, el artículo 308.1 del TRLGSS dispone textualmente que «en la situación de incapacidad temporal con derecho a prestación económica, transcurridos 60 días en dicha situación desde la baja médica, corresponderá hacer efectivo el pago de las cuotas, por todas las contingencias, a la mutua colaboradora con la Seguridad Social, a la entidad gestora o, en su caso, al Servicio Público de Empleo Estatal, con cargo a las cuotas por cese de actividad». Estamos en este punto ante una absoluta novedad en esta materia. En mi opinión, la citada previsión no supone que a partir del segundo mes de baja por incapacidad temporal el autónomo vaya a pasar a cobrar la prestación por cese de actividad. Esto no puede ser así porque entre la acción protectora (art. 329 TRLGSS) no se habla de prestación económica en estos supuestos, pues el novedoso apartado c) solamente se refiere al abono de la cotización a la Seguridad Social. Junto con ello, cabe aducir que tampoco se han modificado los requisitos para el nacimiento del derecho a la protección, ni la situación legal de cese de actividad (arts. 330 y 331 TRLGSS), que se han mantenido inalterados tras la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2018. Por lo tanto, no podemos decir que pasados los 2 meses desde la baja el autónomo pasará a situación legal de cese de actividad. Sino que, exclusivamente, a partir del día sesenta y uno de la baja, la cotización por

todas las contingencias que corre a cargo de la entidad gestora se pagará con cargo a las cuotas satisfechas en concepto de cese de actividad.

En tercer término, otro de los cambios suscitados sobre el artículo 329 del TRLGSS guarda relación con que, con anterioridad, la acción protectora también comprendía la realización de actuaciones de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora de los trabajadores autónomos. Aludida previsión no se contemplaba en el proyecto de Ley de cese de actividad, incorporándose con posterioridad ya en el texto definitivo (García, 2010, p. 5). Este tercer componente de la acción protectora de la prestación por cese de actividad tenía como objetivo mejorar la empleabilidad del trabajador autónomo que se encuentra en situación desocupada y contribuir con ello a que alcance por esta vía una mayor inserción laboral. La competencia para emprender estas acciones de formación y orientación recaía sobre el Servicio Público de Empleo de la comunidad autónoma competente, así como sobre el Instituto Social de la Marina para el caso de que los beneficiarios sean trabajadores del mar (antiguo art. 14.5 LCA). He hablado en pasado porque el Real Decreto-Ley 28/2018 ha eliminado toda referencia relacionada con esta cuestión dentro del artículo 329 del TRLGSS. En este sentido, se ha suprimido el contenido del artículo 329.2 del TRLGSS, que preveía que el sistema de protección por cese de actividad comprendería, además, medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora de los trabajadores autónomos beneficiarios del mismo. Esta cuestión se completa con la supresión del apartado quinto del artículo 344 del TRLGSS, relativo a la financiación, base y tipo de cotización, que expresaba que las medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora de los trabajadores autónomos beneficiarios de la protección por cese de actividad se financiaban con un 1 % de los ingresos. Por lo tanto, una vez eliminada la orientación y formación tendente a la consecución de nuevo empleo o actividad profesional, también se hace lo propio con el porcentaje orientado a su financiación. Ahora ya no hay actividades de inserción laboral que financiar con cargo al régimen de la prestación por cese de actividad. Esta situación no significa que las personas que estén desocupadas y percibiendo esta prestación no puedan recibir formación y orientación laboral, pero esto lo tendrán que canalizar a través de los cauces comunes, financiados con fondos distintos. En este punto entiendo que se ha dado un claro retroceso, al cerrarse la vía a que los autónomos puedan recibir orientación profesional y de promoción de la actividad emprendedora con cargo a los fondos de esta prestación, limitándose con ello las opciones existentes sobre el particular. En el caso de que esta solución no haya tenido el éxito esperado, seguramente se podrían haber adoptado otras alternativas distintas a la eliminación radical de esta cobertura, por lo que entiendo que hubiera sido preferible estudiar el modo de que la orientación y formación de las personas desocupadas fuera lo más eficaz posible.

En fin, la acción protectora de la prestación por cese de actividad ha seguido tradicionalmente el mismo alcance que el diseñado para la prestación por desempleo. Esta última también comprende una prestación económica, una subrogación en la obligación

de cotizar por cuenta del beneficiario y la adopción de medidas para la mejora de la empleabilidad. No en vano, después de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 28/2018, la acción protectora del cese de actividad ha sufrido un ligero distanciamiento respecto de la prestación por desempleo. Así, por un lado, es cierto que se ha mejorado la cotización a cargo de la entidad gestora, que ya no tiene que esperar al mes siguiente del hecho causante para hacerse efectiva. También se ha eliminado la cotización exclusiva por contingencias comunes, ampliándose el abanico al resto de conceptos. Contamos, asimismo, con una previsión específica y ciertamente novedosa, basada en una cotización con cargo a las cuotas de cese de actividad a partir del día sesenta y uno de la baja por incapacidad temporal (ya sea por contingencias comunes o profesionales). En último término, el Real Decreto-Ley 28/2018 se aleja de la prestación por desempleo en lo que se refiere a su acción protectora, puesto que el artículo 265.2 del TRLGSS sigue estableciendo respecto de esta última que comprenderá, además, «acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable». En este punto, la prestación por cese de actividad ha dado un paso atrás, al eliminarse la acción protectora en relación con las políticas activas de empleo y, con ello, la consecuente partida destinada a su financiación.

#### **4. La solicitud y nacimiento del derecho a la protección por cese de actividad: una dinámica con constantes vaivenes normativos y que ahora se revela más rápida y efectiva**

A partir del artículo 329 del TRLGSS, el Real Decreto-Ley 28/2018 deja inalterados una serie de preceptos, y no es hasta el artículo 337 del TRLGSS cuando volvemos a encontrar novedades. Concretamente, el mencionado artículo 337 del TRLGSS regula los aspectos relativos a la solicitud y el nacimiento del derecho a cobrar la prestación por cese de actividad. Respecto del primer aspecto, es decir, en relación con la solicitud, no se ha efectuado ningún cambio. En este sentido, el artículo 337 del TRLGSS recoge el testigo del extinto artículo 7.1 de la LCA y atribuye el reconocimiento de la prestación a la previa solicitud de parte. Por lo tanto, no estamos ante una prestación que se origine de forma automática, es decir, de oficio. El interesado tiene de plazo para solicitar el reconocimiento de la prestación hasta el último día del mes siguiente en que se produjo el hecho causante, es decir, el cese en la actividad, extremo que se ha mantenido sin variación alguna y que en estos momentos se encuentra recogido en el artículo 337.2 del TRLGSS. De un modo ilustrativo, si un trabajador autónomo concluye su actividad el día 15 de septiembre de un determinado año, legalmente tendrá de plazo para rellenar la documentación y presentar la solicitud hasta el día 31 de octubre. Un retraso a la hora de solicitar la prestación no va a suponer su denegación, sino que el resultado práctico será el descuento de los días que medien entre la fecha en que se debería haber presentado y en la que efectivamente se ha efectuado dicho trámite (Rodríguez,

2010, p. 6, o Serrats, 2012, p. 4). De este modo, siguiendo con la casuística anterior, si el autónomo solicita la prestación el día 16 de noviembre, se le descontarán del importe a percibir esos días de retraso. Por lo tanto, en esencia, lo que trasluce en los casos de solicitud extemporánea es que el reconocimiento de la prestación comenzará a partir del día de dicha presentación llevada a cabo fuera de plazo (Blasco, 2012, p. 38). En este aspecto se hacía coincidir con lo regulado respecto de la prestación por desempleo (Cervilla, 2013, p. 82).

Hasta aquí todo funciona de acuerdo con la redacción anterior al Real Decreto-Ley 28/2018. La reforma producida sobre este precepto viene referida al reconocimiento –o nacimiento– de la prestación. La dinámica de la protección por cese de actividad ha sufrido en este punto constantes vaivenes a lo largo de los años. Así, en primer lugar, el texto originario de la Ley 32/2010 contemplaba en su artículo 7.2 que los efectos económicos de la misma no van a surgir desde la fecha del hecho causante, sino que daban comienzo a partir del segundo mes posterior a aquel en que se produjo el cese de la actividad. Esta situación significaba que el autónomo no tenía derecho a la prestación, ni durante el mes en el que se produce la situación legal de cese de actividad, ni en el mes siguiente, es decir, por ejemplo, una vicisitud causada en enero comenzaba a cobrarse en el mes de marzo (Gorelli, 2015, p. 763). Ahora bien, esta situación fue modificada superado apenas 1 año desde la aprobación de la Ley 32/2010 y se llevó a cabo por mor del Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. El posterior Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2010 (de 31 de octubre de 2011) ya contenía en su artículo 11.1 este acusado cambio que vino a reducir en 1 mes el nacimiento de la prestación. En este sentido, los efectos económicos de la prestación tenían lugar bajo el panorama normativo descrito, desde el primer día del mes siguiente al del acaecimiento del hecho causante. De una manera un tanto más gráfica, si, por ejemplo, un autónomo cesaba con fecha de 20 de marzo y su concesión se resolvía positivamente el día 26 de abril, sus efectos se retrotraían al 1 de abril, por lo que desde ese mes daba comienzo el cobro de la prestación (recordemos que se decía por el art. 7.1 LCA que el disfrute era «a partir del primer día del mes inmediatamente siguiente a aquel en que se produjo el hecho causante»). Los caminos de ida y vuelta no quedan ahí, puesto que al año siguiente, a raíz de la promulgación de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, el nacimiento de la prestación se volvió a situar «a partir del primer día del mes inmediatamente siguiente». Por lo tanto, en un lapso de apenas 5 años, el nacimiento de la prestación fue cambiándose una y otra vez entre el mes siguiente al hecho causante y el segundo mes a partir de dicha vicisitud.

Por su parte, el Real Decreto-Ley 28/2018 ha dado un giro de 180 grados sobre esta cuestión y abandona las idas y venidas en favor del nacimiento «desde el día siguiente a aquel en que tenga efectos la baja en el régimen especial al que estuvieran adscritos, de

acuerdo con el artículo 46.4 a) del Reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas y bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero». Si nos vamos al artículo 46.4 a) del Real Decreto 84/1996, vemos como hasta tres bajas dentro de cada año natural «tendrán efectos desde el día en que el trabajador autónomo hubiese cesado en la actividad». Por su parte, el artículo 32.3.2 de este mismo reglamento indica que «las solicitudes de baja y de variaciones de datos de los trabajadores deberán presentarse dentro del plazo de los 3 días naturales siguientes al del cese en el trabajo o a aquel en que la variación se produzca». En cualquier caso, lo determinante a los efectos de la prestación por cese de la actividad consiste en que el reconocimiento económico ya no tiene que esperar hasta el mes siguiente (o 2 meses siguientes) desde que se produce el hecho causante, pues en estos momentos el nacimiento de la prestación tendrá lugar a partir del día siguiente en el que el autónomo ha cursado la baja en el régimen especial de que se trate. Tal y como he indicado anteriormente, el interesado tiene un plazo para reaccionar y solicitar la prestación, concretamente, hasta el último día del mes siguiente en que se produjo el hecho causante. Ahora bien, si lo hace dentro de plazo, los efectos económicos se retrotraerán al día siguiente al de los efectos de la baja en el correspondiente régimen, siempre que la solicitud de concesión de la prestación ocurra con posterioridad al de la citada baja. Por lo tanto, tras el Real Decreto-Ley 28/2018, se prevé un adelanto considerable en el reconocimiento económico de la prestación. De esta forma, el cobro no se demorará hasta el mes posterior al hecho causante, sino que el perceptor lo podrá recibir con prontitud, mejorándose de este modo el tránsito entre la situación ocasionada por el cierre del negocio y la entrada de nuevos ingresos en el bolsillo del autónomo.

El artículo 337.1 del TRLGSS continúa diciendo que «en el resto de supuestos regulados en ese mismo artículo, el nacimiento del derecho se producirá el día primero del mes siguiente a aquel en que tenga efectos la baja como consecuencia del cese en la actividad». La locución «en el resto de supuestos» debe ponerse en relación con «regulados en ese mismo artículo», lo que en mi opinión se está refiriendo al artículo 46.4 a) del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero. En consecuencia, el Real Decreto-Ley 28/2018 establece dos fechas distintas sobre el nacimiento de la prestación en función de lo dispuesto por el artículo 46.4 a) del Real Decreto 84/1996. En este sentido, en el caso de que los efectos de la baja sean, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.4 a) del Real Decreto 84/1996, desde el día en que el trabajador autónomo hubiese cesado en la actividad, el pago de la prestación comenzará a partir del día siguiente a esta vicisitud. Por el contrario, cuando el autónomo curse más de tres bajas dentro de cada año natural, las mismas «surtirán efectos al vencimiento del último día del mes natural en que el trabajador autónomo hubiese cesado en la actividad». Por lo tanto, los efectos económicos de la prestación por cese de actividad tendrán lugar con posterioridad al primer día del mes siguiente al del cese. En consecuencia, el nacimiento del derecho a cobrar la prestación va en función de los efectos de la baja en el régimen pertinente de acuerdo con lo estipulado por el Reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social.

En similares términos se retoca el apartado cuarto del artículo 337 del TRLGSS en relación con las cuotas a la Seguridad Social a cargo de la entidad gestora. Ahora bien, en estos casos, el abono de las cuotas se relaciona con la solicitud de la prestación por parte del autónomo, que recordemos que la ley lo sitúa hasta el último día del mes siguiente en el que se produjo el cese de la actividad. En este sentido, si se ha efectuado dentro de plazo, el nuevo artículo 337.4 del TRLGSS reconoce el devengo de las cuotas a la Seguridad Social «durante el periodo de percepción de la prestación», es decir, desde el reconocimiento económico de la misma. En el caso de que el solicitante presente los papeles de forma extemporánea, estas cuotas comenzarán a abonarse «a partir del día primero del mes siguiente a la solicitud». Por lo tanto, el inicio de la cotización por cuenta del perceptor de la prestación se alinea con la diligencia del autónomo a la hora de solicitar la prestación.

En definitiva, tanto antes como ahora, hay que diferenciar dos periodos diferentes. Una cosa es el plazo que se le concede al interesado para solicitar la prestación y otra bien distinta el nacimiento de los efectos económicos de la misma. Respecto del vencimiento del que dispone el autónomo para solicitar la prestación por el cese en su actividad económica, no se ha producido ningún cambio tras la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2018. Por su parte, esta disposición con rango de ley sí que ha afectado, decididamente, al nacimiento o reconocimiento de la prestación, cuyos plazos se han acertado sensiblemente en función de la efectiva baja en el régimen especial que corresponda, produciéndose a partir del día siguiente de la citada vicisitud. Por lo que respecta a la cotización a cuenta del beneficiario, su obligación nacerá desde el momento de la percepción económica en el caso de que solicite la prestación dentro de plazo, mientras que se demorará hasta el día primero del mes siguiente a la solicitud en caso de que se haga de forma extemporánea.

## **5. Novedades en torno a la duración: un aumento considerable de la escala que relaciona el periodo cotizado con los meses de prestación**

Una de las novedades más destacadas del Real Decreto-Ley 28/2018 en relación con la prestación por cese de la actividad ha consistido en la considerable ampliación de su duración. El periodo de carencia como requisito para poder optar a la prestación por cese de actividad se ha mantenido incólume. En este sentido, de acuerdo con lo establecido por el artículo 338 del TRLGSS, el mismo consiste en tener cotizados al menos 12 meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación de cese, manteniéndose igualmente el máximo global consistente en 48 meses.

Este periodo de carencia está directamente relacionado con la duración de la prestación, ya que, además de suponer un requisito de acceso a la misma, coincide con su dis-

frute mínimo. De este modo, aquel autónomo que acredite tener un periodo de cotización de 12 meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación de cese en la actividad tenía derecho a una prestación por 2 meses completos (cuestión que ha sido ampliada a 4 meses a raíz del RDL 28/2018). En el extremo opuesto, el periodo máximo de cotización, que sigue estando a partir de los 48 meses, tenía prevista una duración de la prestación económica de 12 meses (siendo en la actualidad, a raíz del RDL 28/2018, de 24 meses). En este sentido, la tabla de equivalencias entre meses cotizados y periodo de protección era, anteriormente, la siguiente:

Periodo de cotización – Meses	Periodo de protección – Meses
De 12 a 17	2
De 18 a 23	3
De 24 a 29	4
De 30 a 35	5
De 36 a 42	6
De 43 a 47	8
De 48 en adelante	12

Tras la aprobación de la citada norma, el artículo 338 del TRLGSS recoge una nueva tabla con arreglo a la siguiente escala:

Periodo de cotización – Meses	Periodo de protección – Meses
De 12 a 17	4
De 18 a 23	6
De 24 a 29	8
De 30 a 35	10
	.../...



Periodo de cotización – Meses	Periodo de protección – Meses
.../...	
De 36 a 42	12
De 43 a 47	16
De 48 en adelante	24

Como se podrá colegir con facilidad, la duración de la prestación se ha visto ostensiblemente ampliada. Se mantiene la misma horquilla, pero se dobla la duración para cada una de las diferentes escalas. Se trata, sin lugar a dudas, de una duración bastante más generosa que la existente hasta la fecha y que, por ende, hace mucho más atractiva la prestación.

Otra de las novedades que se contiene en el artículo 338 del TRLGSS ha consistido en la supresión de la equivalencia entre meses cotizados y meses de prestación que se acortaba para el caso de los trabajadores autónomos que tuvieran más de 60 años, pudiendo los citados alcanzar su máxima duración (12 meses de prestación) cuando exhibían un periodo de cotización menor (43 meses en lugar de 48). El Real Decreto-Ley 28/2018 ha unificado todo esto en una nueva tabla, que resulta igual de generosa para todos los autónomos, con independencia de la edad que tengan en el momento de solicitar la prestación.

En definitiva, en este punto se ha producido otra importante aproximación entre la prestación por cese de actividad y la de desempleo, puesto que ahora ambas coinciden en una duración máxima, aproximada, de 2 años. Incluso, en estos momentos, la prestación por cese de actividad se sitúa algo por encima, ya que al contabilizarse por meses engloba dos periodos de 365 días, mientras que la de desempleo presenta una duración por días, siendo el disfrute máximo de 720 días, es decir, dos periodos de 360 días.

## 6. Novedades en torno a la suspensión del derecho a la prestación

El artículo 340 del TRLGSS regula aquellos supuestos en los que es posible que la prestación quede suspendida. Durante la suspensión de la prestación quedarán interrumpidos el cobro dinerario, así como la obligatoria cotización por parte de la entidad gestora. La reanudación de la prestación se podrá realizar a solicitud de parte interesada siempre que haya concluido la causa que la provocó y se mantengan los requisitos de acceso a la misma.

Para ello, el perceptor dispondrá de un plazo de 15 días hábiles desde la finalización de la causa de suspensión. En el caso de que se supere este plazo, se procederá a efectuar un descuento sobre la duración restante.

El cambio producido por el Real Decreto-Ley 28/2018 en relación con la dinámica de la suspensión del derecho a la protección se circunscribe a una cuestión concreta dentro del apartado segundo del mencionado artículo 340 del TRLGSS. Así las cosas, con anterioridad a la citada reforma, el artículo 340.2 del TRLGSS señalaba que «la suspensión del derecho comportará la interrupción del abono de la prestación económica y de la cotización por mensualidades completas sin afectar al periodo de su percepción [...]». En la actualidad se mantiene casi la misma redacción, pero se ha eliminado del pasaje reproducido la referencia a las «mensualidades completas». En este sentido, el estrenado artículo 340.2 del TRLGSS dispone que «la suspensión del derecho comportará la interrupción del abono de la prestación económica y de la cotización sin afectar al periodo de su percepción [...]». Este cambio significa que la interrupción de la prestación económica tendrá lugar cuando se produzca la causa que la justifique. Por lo tanto, si la misma tiene lugar a mitad de mes, será hasta esa misma fecha cuando se devengarán los abonos pertinentes. La referencia anterior a la reforma de 2018 sobre los meses completos implicaba que, si la causa de suspensión ocurría a mediados de un determinado mes, la interrupción del abono de la prestación económica y su consecuente cotización no se devengaban en dicho periodo. En definitiva, el interesado perdía la retribución de dicho mes, aunque, por ejemplo, hubiera sido contratado por cuenta ajena el día 15 y, por ende, hubiera estado en situación desempleada hasta el día anterior. En estos momentos, tras la eliminación de la expresión «mensualidades completas», entiendo que se devengará la prestación por cese de actividad hasta que ocurra la efectiva causa de suspensión. De esta manera, por ejemplo, si un concreto perceptor comienza a trabajar por cuenta ajena a través de un contrato temporal de 2 meses el día 15 de un determinado mes, entiendo que se beneficiará de la acción protectora de la prestación por cese de actividad hasta ese preciso momento.

## 7. El tipo de cotización: una reducción del mismo «a cambio» de una cobertura obligatoria

El artículo 344 del TRLGSS regula la financiación, base y tipo de cotización de la prestación por cese de actividad. El primer aserto del mencionado precepto asevera que «la protección por cese de actividad se financiará exclusivamente con cargo a la cotización por dicha contingencia. La fecha de efectos de la cobertura comenzará a partir del primer día del mismo mes en que sea formalizada». El Real Decreto-Ley 28/2018 ha conservado la autonomía financiera de esta prestación, manteniendo inalterado el primer aserto de este apartado primero. Sin embargo, la reforma de 2018 reserva la fecha de efectos de la cobertura a la determinación reglamentaria, cambiando la referencia normativa anterior que se refería al primer día del mismo mes en el que sea formalizada.

Sobre la base de cotización no se han producido modificaciones normativas. Por el contrario, sí que se puede advertir un cambio sobre el tipo de cotización, concretamente, sobre su límite mínimo. En este sentido, el artículo 344.3 del TRLGSS establece una fórmula (factor de sostenibilidad) para calcular el tipo de cotización para cada año. No obstante, determina unas bandas de 0,5 puntos porcentuales por arriba y por abajo entre el cálculo realizado de un año para otro. Junto con ello, fija un tipo de cotización máximo que se sitúa en el 4 %, siendo el mínimo, en estos momentos, del 0,7 %. Ha sido el Real Decreto-Ley 28/2018 el que ha originado el cambio sobre el artículo 344.3 del TRLGSS y, consecuentemente, ha reducido el límite mínimo del tipo de cotización, que anteriormente venía fijado en el 2,2 %. Hasta la reforma del año 2018, el carácter voluntario de la prestación obligaba a fijar un tipo de cotización más alto que pudiera garantizar su sostenibilidad (Lasaosa, 2015, p. 858). En la actualidad, como la cobertura del riesgo por el cese de actividad es obligatoria, se ha rebajado considerablemente el tipo de cotización.

Este nuevo límite viene auspiciado por el tipo de cotización previsto para el año 2019, que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7 del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, se sitúa, precisamente, en el mencionado 0,7 %<sup>1</sup>. No obstante, el tipo de cotización se mantiene para los trabajadores por cuenta propia agrarios, donde el artículo 9 del Real Decreto-Ley 28/2018 señala que, para aquellos que de forma voluntaria se acojan a la cobertura del cese de la actividad, el tipo de cotización aplicable será del 2,2 %. La diferencia entre los unos y los otros encontraría fundamento en el carácter obligatorio o voluntario de la protección de esta contingencia.

En último término, me gustaría destacar que, de acuerdo con lo establecido por la disposición transitoria segunda del Real Decreto-Ley 28/2018, se prevé un aumento progresivo de los tipos de cotización aplicables por contingencias profesionales y por cese de actividad de los trabajadores autónomos incluidos en el RETA y en el régimen especial de los trabajadores del mar (RETM). Así las cosas, para el cese de actividad tenemos los siguientes porcentajes para los años venideros:

---

<sup>1</sup> Artículo 7. Tipos de cotización en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

En el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, los tipos de cotización serán, a partir del 1 de enero de 2019, los siguientes:

- a) Para las contingencias comunes, el 28,3 %.
- b) Para las contingencias profesionales, el 0,9 %, del que el 0,46 % corresponde a la contingencia de incapacidad temporal y el 0,44 a la de incapacidad permanente, muerte y supervivencia.
- c) Por cese de actividad, el 0,7 %.
- d) Por formación profesional, el 0,1 %.

- Para el año 2020, el tipo de cotización será el 0,8 %.
- Para el año 2021, el tipo de cotización será el 0,9 %.

Por su parte, a partir del año 2022, el tipo de cotización será el que se establezca con carácter definitivo para ambos regímenes especiales en la respectiva ley de presupuestos generales del Estado.

Para concluir con este epígrafe, simplemente me gustaría comentar la supresión del apartado quinto de este artículo 344 del TRLGSS, que establecía que las medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora de los trabajadores autónomos se financiaban con un 1 % de los ingresos establecidos en este artículo. Como las medidas de orientación ya no forman parte de la acción protectora de la prestación por cese de actividad, consecuentemente, también ha desaparecido la partida que financiaba las mismas.

## 8. Novedades en torno a la reclamación administrativa previa al proceso judicial

El artículo 350 del TRLGSS, referido a la jurisdicción competente y reclamación previa, es uno de los que más ha cambiado tras la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre. En el texto originario, esta cuestión aparecía regulada en el artículo 19 de la LCA. El contenido del artículo 19 de la LCA se trasladó al artículo 350 del TRLGSS sin sufrir ninguna modificación desde su entrada en vigor en el año 2010. Dicho precepto posibilita que con carácter previo a la vía jurisdiccional se pueda plantear reclamación ante el propio órgano que dictó la resolución denegatoria de la prestación, la suspensión, la extinción o la falta de pago. Se trata, en suma, de una suerte de recurso de reposición característico de los procedimientos administrativos regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

La reforma del artículo 350 del TRLGSS mantiene el carácter potestativo de la reclamación previa, es decir, que se le da la opción al interesado de agotar esta vía o de no hacerlo. Esta es la interpretación que, *a priori*, se predica de la expresión «podrá formular reclamación previa».

No en vano, para dar una respuesta acertada sobre esta cuestión, debemos tener en cuenta lo dispuesto por la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS). En este sentido, el artículo 71.1 de la LRJS impone como requisito necesario para formular demanda en materia de prestaciones de la Seguridad Social la reclamación previa ante la entidad gestora. El apartado tercero del mencionado artículo 71 de la LRJS

establece que «si la resolución, expresa o presunta, hubiera sido dictada por una entidad colaboradora, la reclamación previa se interpondrá, en el mismo plazo, ante la propia entidad colaboradora si tuviera atribuida la competencia para resolver». Por su parte, el artículo 140 de la LRJS dispone expresamente que «en las demandas formuladas en materia de prestaciones de la Seguridad Social contra organismos gestores y entidades colaboradoras en la gestión se acreditará haber agotado la vía administrativa correspondiente [...]». Por lo tanto, pese a que el artículo 350 del TRLGSS establezca la reclamación administrativa en términos de voluntariedad, no se puede sostener dicho carácter, que por lo demás viene arrastrándose desde el año 2010, momento en el que todavía estaba vigente la ley de proceso laboral anterior. De este modo, la reclamación previa se revela como un auténtico presupuesto procesal, sin el cual no es posible la admisión de la demanda judicial.

En otro orden de valores y siguiendo con el tema de la reclamación previa, el interesado va a disponer, tal y como previene el artículo 71.3 de la LRJS, en relación con el artículo 71.2 de la misma norma, de un plazo de 30 días para realizarla ante el órgano que dictó la resolución expresa.

El artículo 350 del TRLGSS, en principio, deja en manos de la mutua colaboradora con la Seguridad Social la competencia para resolver sobre esta cuestión. Ahora bien, el Real Decreto-Ley 28/2018 ha introducido un cambio más que significativo sobre esta dinámica. A tales efectos se ha incluido, *ex novo*, un apartado segundo dentro del mencionado artículo 350 del TRLGSS. El inicio de este apartado adolece del mismo defecto que se venía arrastrando previamente con el carácter potestativo sobre la reclamación previa al proceso judicial. En este sentido, el artículo 350.2 del TRLGSS empieza diciendo: «cuando se formule reclamación previa contra las resoluciones de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social [...]». Parece seguir pensando en la posibilidad de interponer reclamación frente al órgano gestor, cuando, de acuerdo con lo explicado anteriormente, las reglas de la LRJS son bien distintas, pues no dan lugar a dudas en torno a la necesidad de agotar la vía administrativa previa.

Dejando de lado esta cuestión relativa a la falta de adecuación entre normativa sustantiva y procesal, lo que hace el Real Decreto-Ley 28/2018 en este punto es, ni más ni menos, que apostar por una instancia intermedia para resolver las reclamaciones planteadas por los interesados o, dicho de otro modo, privar de facultad resolutoria a la mutua colaboradora con la Seguridad Social. El recién estrenado artículo 350.2 del TRLGSS expresa textualmente que, en los casos de reclamación ante la mutua, «antes de su resolución, emitirá informe vinculante una comisión paritaria en la que estarán representadas las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos y la Administración de la Seguridad Social». La redacción del precepto no ofrece lugar a equívocos en torno al carácter vinculante de este informe, lo que significa que, en puridad, quien está resolviendo la reclamación previa es una comisión

paritaria. Por lo tanto, quizás el legislador esté discrepando del criterio dispar mantenido hasta el momento por parte de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, pues les ha arrebatado la competencia a la hora de resolver reclamaciones sobre la prestación por cese de actividad. En este sentido, en un primer momento, las mutuas siguen ostentando la competencia para resolver acerca de una solicitud presentada para el reconocimiento de la prestación. De suerte que cada trabajador autónomo se dirigirá a la concreta mutua colaboradora con la Seguridad Social con la que tenga concertada la contingencia por cese de la actividad para solicitar el reconocimiento de dicha prestación. Hasta este momento, la mutua puede resolver con plena autonomía –en todo caso, sujeta, claro está, a la normativa vigente–. Ahora bien, en el caso de que el solicitante discrepe del criterio mantenido por su mutua colaboradora con la Seguridad Social, la resolución del recurso no recaerá, de nuevo, en la propia entidad gestora, sino en la comisión paritaria que ha previsto el Real Decreto-Ley 28/2018. En mi opinión, el recurso a la comisión paritaria puede resultar adecuado por dos motivos:

- a) De un lado, si resuelve la reclamación el mismo órgano que ha dado respuesta a la solicitud, lo más normal es que se mantenga la misma postura que la defendida desde un inicio. Esta situación llevaría al solicitante, en su caso, a una costosa reclamación judicial. En este sentido, si la cuestión pasa a manos de un tercero, señaladamente una comisión paritaria, entran en juego nuevas valoraciones que, en última instancia, pueden dar lugar a una mayor seguridad al solicitante. De esta manera, si se considera que el autónomo tiene derecho a la prestación, se evitan los dilemas en torno a una posible reclamación judicial.
- b) De otro lado, cada autónomo solicita la prestación ante la concreta mutua colaboradora con la Seguridad Social con la que tiene concertada la contingencia. En nuestro país existen una multitud de mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, razón por la cual puede concurrir una disparidad de criterios. En este sentido, si las reclamaciones se centralizan a través de una comisión paritaria, las respuestas seguramente serán más uniformes, con lo que también entiendo que se están favoreciendo los intereses de los solicitantes, pues la respuesta no variará en función de la concreta mutua ante la que se dirija. No podemos perder de vista en este punto que la prestación por cese de actividad forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, que debe ser igual en todo el territorio nacional.

En cuanto a la estructura de la comisión, señala el artículo 350.2 del TRLGSS que estarán representadas las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos y la Administración de la Seguridad Social. Por lo tanto, por un lado, participan las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, que gestionan la prestación en caso de que el autónomo tenga concertada la contingencia con dicha entidad. Por otro lado, participan las asociaciones que representan

a los autónomos y que, en cierta medida, deben velar por sus intereses. En último término, aparece la intervención de un tercero en el conflicto, que viene representado por la Administración pública.

Por lo que respecta a la organización de la comisión, el artículo 350.2 del TRLGSS concede la presidencia del órgano al representante de la Administración de la Seguridad Social, actuando como secretario «no miembro de la misma» una persona al servicio de la mutua competente para resolver. Por lo tanto, entiendo que el secretario no forma parte de la comisión, por lo que todo apunta a que no tendrá voto. Se trata de un representante de la concreta mutua colaboradora con la Seguridad Social que ha resuelto en «instancia» y que certificará lo acontecido en las sesiones y el resultado del acuerdo alcanzado.

No dice el nuevo artículo 350.2 del TRLGSS nada sobre el número de integrantes de la comisión. Ahora bien, cuando se refiere al presidente de la misma, se utiliza el término en singular: «al representante de la Administración». Es cierto que presidente solo puede haber uno, pero el legislador podría haber utilizado, por ejemplo, la expresión «uno de los representantes de la Administración». Por lo tanto, de la lectura del precepto deduzco que por parte de la Administración de la Seguridad Social solamente habrá un miembro que, precisamente, actuará en la condición de presidente. De tal manera, por coherencia, parece que el resto de órganos representados deberían contar con integrante. De suerte que tendríamos tres sujetos con derecho a voz y voto: el representante de la Administración (presidente) y dos vocales que actuarán por cuenta de las asociaciones de autónomos y de las mutuas, respectivamente. Luego tendríamos al representante de la mutua que resolvió la solicitud (que actuará como secretario, quizás con voz, pero en todo caso sin voto). En último término, se prevé la posibilidad de que asista, en condición de asesor, un letrado integrado en el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, que tendrá derecho a voz, pero no a voto. Por lo tanto, estamos hablando de la intervención de cinco miembros, de los cuales tres de ellos serán los que tengan la facultad decisoria sobre el sentido de la resolución. Aunque esta sea la composición de la comisión que entiendo que se deduce del precepto analizado, también creo que puede ser posible que la representación de las asociaciones de autónomos y de las mutuas cuente con más de un miembro, siempre y cuando se guarde el equilibrio entre ambas fuerzas, es decir, mismo número en uno y otro lado.

Respecto de la dinámica de esta novedosa instancia, dispone el artículo 350.2 del TRLGSS que «la mutua competente para resolver remitirá a la comisión, para que esta se pronuncie al efecto, la propuesta motivada de resolución de la reclamación previa». Por lo tanto, la comisión no conocerá directamente ni *ex novo* de la impugnación del autónomo, sino que será la propia mutua la que deberá resolver con carácter provisional la cuestión y someter posteriormente dicho texto a valoración por parte de la comisión paritaria. En consecuencia, la comisión valorará la decisión de la mutua y emitirá un informe que, en todo caso, será vinculante para la misma.

Es un deber de las mutuas el hecho de prestar el apoyo financiero y administrativo para el funcionamiento de la mencionada comisión paritaria. Para ello, tendrán que suscribir los convenios que resulten oportunos a tales efectos. Por su parte, es competencia del secretario de Estado de la Seguridad Social la tarea de determinar la composición, organización y demás extremos precisos para el adecuado funcionamiento de dicha comisión, siendo supletoria en este punto la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Apuntar, asimismo, que el recurso a la comisión no se utilizará solamente en el caso de que el autónomo solicite la prestación y la misma le sea denegada, sino que también servirá para el resto de vicisitudes en las que la mutua adopte una decisión que pueda resultar impugnada por parte del beneficiario, por ejemplo, en materia de suspensión, extinción, denegación del pago único, etc.

En último término, cabe precisar que el señalado sistema únicamente resulta de aplicación cuando la contingencia esté cubierta por parte de una mutua, puesto que, en caso contrario, tendrá facultad de resolver el mismo órgano gestor que emitió la resolución impugnada. Por lo tanto, se trata de una medida que afecta exclusivamente a las mutuas y no así a los casos en los que la entidad gestora sea, directamente, una Administración pública.

## Referencias bibliográficas

- Aragón Gómez, C. (2010). Comentario de la 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. *Justicia Laboral*, 44.
- Barcelón Cobedo, S. (2011). Desempleo y trabajadores autónomos: la nueva prestación por cese de actividad. *Aranzadi Social*, 18.
- Blasco Lahoz, J. A. (2012). *La protección por cese de actividad en el régimen especial de trabajadores autónomos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cavas Martínez, F. (2010). La protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. *Aranzadi Social*, 15.
- Cervilla Garzón, M.<sup>a</sup> J. (2013). *La protección por cese de actividad para los autónomos independientes: cese protegido, ámbito subjetivo y dinámica de la prestación*. Albacete: Bomarzo.
- Fernández Orrico, F. J. (2010). La protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos: cuestiones básicas. *Revista Información Laboral*, 15.



- García Quiñones, J. C. (2010). Regulación legal de un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. *Diario La Ley*, 7503.
- Gorelli Hernández, J. (2015). Novedades (y ausencias) en la reforma de la prestación por cese de actividad. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 749-770). Murcia: Laborum.
- Lasaosa Irigoyen, E. (2015). La implantación efectiva de la reforma del sistema de protección por cese de actividad. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 847-859). Murcia: Laborum.
- López Gandía, J. y Toscani Giménez, D. (2010). *El régimen profesional y de Seguridad Social de los trabajadores autónomos*. Madrid: El Derecho.
- Monereo Pérez, J. L. (2015). El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques. En *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (pp. 125-238). Murcia: Laborum.
- Rodríguez Cardo, I. A. (2010). La prestación por cese de actividad del trabajador autónomo. Comentario de urgencia a la Ley 32/2010, de 5 de agosto. *Actualidad Laboral*, 19.
- Serrats Martínez, J. (2012). La prestación por cese de actividad de los autónomos. Análisis del Real Decreto 1541/2011. *Diario La Ley*, 7773.
- Valdés Dal-Ré, F. (2009). El sistema de protección por cese de actividad del trabajo autónomo: propuestas para una futura regulación. *Revista de Derecho Social*, 45, 25-46.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0