

## «PASIÓN REFORMADORA» SOCIOLABORAL Y «ESTRÉS» DE CIERRE LEGISLATIVO (I): MÁS AUTOEMPLEO Y EMPRENDIMIENTO SOCIAL

**Cristóbal Molina Navarrete**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Jaén*

*La «pasión por el Derecho» es una «manía» muy francesa, que supone identificar la solución de cada problema con una ley nueva. Hacemos mucho Derecho y la inflación jurídica es igual que la de la moneda: hace perder toda credibilidad en los valores.*

**J. Carbonnier**

Flexible Droit

*A mi amigo, investigador infatigable, enamorado  
de la Alma Mater, José Cuevas, in memoriam*

---

### EXTRACTO

El legislador español ha dedicado en los últimos años una gran atención legislativa al fomento del trabajo autónomo y del emprendimiento. A tal fin ha puesto a disposición de estas iniciativas un volumen importante de recursos económicos, particularmente procedentes de la Seguridad Social –además de otros incentivos fiscales–. Al cierre de la legislatura ha vuelto a promulgar diversas leyes que insisten en esa dirección –Ley 31/2015, de 9 de septiembre y Ley 25/2015, de 28 de julio–. En este estudio se hace un análisis de las principales novedades de esas nuevas leyes de fomento del trabajo autónomo. De la exposición crítica de las reformas que introducen en el Estatuto del Trabajo Autónomo y en la Ley de Economía Social, además de en otras leyes, se desprende que el autor comparte claramente el afán por favorecer el autoempleo, pero critica que se haga continuamente a expensas de los recursos de la Seguridad Social, que hoy aparecen demasiado mermados. Es necesario buscar otras alternativas más equitativas y eficientes.

**Palabras claves:** emprendedor, trabajo autónomo, políticas de mercado de trabajo y «visa oro».

---

*Fecha de entrada: 29-09-2015 / Fecha de aceptación: 30-09-2015*

## «REFORMER PASSION» SOCIO-LABOUR AND «STRESS» LEGISLATIVE CLOSURE (I): MORE SELF-EMPLOYMENT AND SOCIAL ENTREPRENEURSHIP

Cristóbal Molina Navarrete

---

### ABSTRACT

The Spanish legislator has developed in recent years a legislative attention to the promotion of self-employment and entrepreneurship. These economic and business activities have a significant amount of financial resources, particularly from the Social Security besides –other such fiscal incentives–. At the close of the legislature he has returned to enact various laws that insist that direction –Act 31/2015, 9 of September and Act 25/2015, 28 of July–. In this study we analyze the main legal developments. The final conclusion is favorable to the deployment of policies favor towards self-employment, but we should criticize that such policies are based primarily on reducing income from Social Security. You need to look more equitable and efficient alternatives.

**Keywords:** entrepreneur, self-employment, labor market policies and «golden visa».

---

---

## Sumario

- I. Introducción: La «pasión jurídica» por el autoempleo/emprendimiento
- II. Promoción del «autoempleo»: Actualización y sistematización del Estatuto del Trabajo Autónomo
  1. Autorización al trabajador autónomo dependiente para contratar por cuenta ajena –modalidad de interinidad por sustitución– en determinados supuestos
  2. Unificación actual ¿y de futuro? del sistema de incentivos: Nuevo capítulo II, título V
- III. Novedades en materia de emprendimiento de la nueva ley de «segunda oportunidad»: «Exenciones parciales» y «privilegios» de movilidad
  1. La exoneración de deudas: El emprendimiento como una carrera –«frenesí»– constante, sin que el fracaso se revele como impedimento para una nueva oportunidad
  2. «Tropezando más veces...»: Fomento del autoempleo y el empleo asalariado sobre las «espaldas» de la Seguridad Social
  3. Un circuito privilegiado de movilidad transnacional: Una reforma pro «visas oro»
- IV. Nuevas medidas de promoción del «emprendimiento social»: Autoempleo asociado e inserción social en el marco de la economía social
  1. La razón de realismo socio-económico: El carácter pretendidamente anti-cíclico de las empresas de economía social
  2. Una mejora de su reconocimiento jurídico: La calificación de «servicio económico de interés general» como presupuesto para la creación de un estatuto privilegiado
  3. Reformas menores: Retoques en el sistema de incentivos económicos para incorporar a trabajadores en las empresas de economía social
  4. Una innovación mayor: El reconocimiento de los «mercados tutelados» a favor de las empresas de inserción
  5. Un nuevo incentivo ¿para tomarse en serio? los mercados de trabajo transicionales: Del empleo protegido al empleo ordinario
- V. Un breviarío de la «parte extravagante»: Transitoriedad, diferimiento aplicativo y coherencia normativas
- VI. De la «pasión» a la «inflación jurídica»: Más y mejores políticas y menos «frenesí» legislativo

## I. INTRODUCCIÓN: LA «PASIÓN JURÍDICA» POR EL AUTOEMPLEO/ EMPRENDIMIENTO

En pleno «síndrome post-vacacional» las castigadas páginas del BOE publicaron el 10 de septiembre dos leyes de importante calado socio-laboral. Ambas fueron anunciadas desde finales del año pasado, adelantándose la vigencia formal de buena parte de los contenidos de la primera, la del «Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral», mediante el uso, enésimo, del real decreto-ley (4/2015, de 22 de marzo, para su «reforma urgente»). Pero también fue objeto de una extraordinaria difusión la segunda, la nueva, también la enésima, de «promoción del autoempleo», tanto es así que varias de sus principales novedades parecían estar en vigor antes de su aprobación, sin duda a fin de intensificar el fervor –a veces más bien la «fiebre»– por el emprendimiento. Sin dejar de reseñar aquí la importancia de la primera, la [Ley 30/2015, de 9 de septiembre](#), que presenta algunas novedades de relieve en relación con su fuente originaria, el [Real Decreto-Ley 4/2015](#) (por ejemplo, el compromiso de un impulso real del «cheque-formación»), no nos centraremos en ella, remitiendo a los trabajos ya publicados en la Revista sobre el [Real Decreto-Ley 4/2015](#) y los que, sin duda, vendrán sobre ella en próximos números. Consecuentemente, ahora me limitaré a una crónica crítico-expositiva 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, con parada en las novedades de otra «ley de verano» pro emprendimiento, la [Ley 25/2015, de 28 de julio](#), de «segunda oportunidad», que ha pasado algo más desapercibida socio-laboralmente.

---

**En pleno «síndrome post-vacacional» las castigadas páginas del BOE publicaron el 10 de septiembre dos leyes de importante calado socio-laboral**

---

La redundancia de este ánimo impulsor del «autoempleo» y/o del «emprendimiento» es ya evidente en el título, de modo que incluye copulativamente dos sinónimos «fomento y promoción» para dejar constancia de la seriedad de su compromiso. Pero quedará constancia inequívoca en el «preámbulo», donde el propio legislador hace inventario de la profusión de leyes que viene dedicando a ese fin promocional del trabajo autónomo como componente determinante de un nuevo mercado de trabajo, más activo y dinámico, y del «emprendimiento» como expresión de ese nuevo modelo productivo, más innovador y competitivo. Y así sería desde el primer momento de la secuencia en esta legislatura, que ahora llega a su fin, con el célebre y polémico «contrato de apoyo a emprendedores», hasta la nueva antedicha Ley del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, pasando por las diferentes «leyes de emprendedores», en especial la [Ley 14/2013, de 27 de septiembre](#), y sus conocidas, y conflictivas, «tarifas planas», entre otras medidas

---

## El propio legislador hace inventario de la profusión de leyes que viene dedicando a ese fin promocional del trabajo autónomo como componente determinante de un nuevo mercado de trabajo

---

de incentivo y favorecimiento de «reglas singulares» y estatutos «privilegiados» –ejemplo: «visado para emprendedores»–, buena parte de las cuales, por cierto, vienen siendo sucesivamente modificadas, últimamente por la [Ley 25/2015, 28 de julio](#), de segunda oportunidad.

Sin duda, tanta «pasión jurídica» por el «autoempleo» –individual (trabajo autónomo) y colectivo (empleo asociado)– y/o el «emprendimiento» –mercantil y social–, movida por razones económicas –mejor comportamiento de mercado–, lleva «desorden» y cierta «irracionalidad» en la regulación, altamente viciada por la dispersión y, consecuentemente, la inseguridad jurídica inherentes a tanta intensidad y frecuencia legislativas. De ahí, pues, una segunda necesidad de reforma en este ámbito socio-ocupacional, tan profuso como difuso: actualización sistemática de los diversos sectores –u órdenes– jurídico-normativos en juego, en particular tanto del [Estatuto del Trabajo Autónomo](#) (ETAU) (cuyo afán sistemático había sido olvidado desde 2007) cuanto de la Economía Social (caída en el ostracismo, como la [Ley de Economía Sostenible](#), que ni se menciona en la aquí analizada, desde 2011). En suma, la nueva ley parece decidida a recorrer, ahora sí, y hasta que dure, ese «viaje a la Ítaca» del «buen orden de incentivos económicos» para la creación de (auto)empleo –no se atreve a ir más allá, y plantearse su ineficacia, como le sugería el Consejo Económico y Social de España (CES) en su crítico [dictamen](#)–, tantas veces suscitado –«últimamente» en el art. 121 de la [Ley 18/2014, de 15 de octubre](#)–.

Cómo no, hay una tercera razón que explica esta nueva manifestación de frenesí legal por el emprendimiento, presente en otros ámbitos de la política de empleo de esta legislatura –empleo juvenil–: aprovechar los fondos comunitarios. Aquí el referente será el [Programa Nacional Operativo de Inclusión Social y Economía Social](#) en el marco del FSE 2014-2020.

En definitiva, como el propio legislador resume, la nueva ley de incentivo formaría parte de la consolidación de una «hoja de ruta emprendida en favor del autoempleo» desde el inicio de la legislatura y que ahora culminaría reforzando sus tres ejes esenciales:

1. Promoción del autoempleo, en cualquiera de sus dimensiones y vertientes –individual (trabajo autónomo) o colectiva (emprendimiento asociativo, sea mercantil sea social)–.
2. Sostenimiento de la actividad de quienes «ya han emprendido» –segunda fase delicada del autoempleo– para que consoliden

---

**Aprovechar los fondos comunitarios es una de las razones que explica esta nueva manifestación de frenesí legal por el emprendimiento**

---

sus proyectos, sobre todo reduciendo sus cuotas sociales y la de los trabajadores –mejor si son indefinidos–.

3. Mejora del estatuto de protección social de los autónomos «con el objetivo de salvar la brecha» que todavía existe con los trabajadores asalariados.

## II. PROMOCIÓN DEL «AUTOEMPLEO»: ACTUALIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DEL ESTATUTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO

Dejando a un lado la cuestión de su técnica de elaboración –el preámbulo dice que ha sido fruto de un diálogo social ampliado (organizaciones empresariales y sindicales más representativas y asociaciones intersectoriales representativas del trabajo autónomo y de la economía social), pero, a juzgar por el **Dictamen del CES** de España, las primeras habrían sido claramente preteridas en favor de las segundas, disgustando a aquellas<sup>1</sup>, destaca, en primer lugar, el propósito –loable– de la **Ley 31/2015** de corregir un problema de técnica legislativa de las reformas anteriores en materia: buena parte de ellas, sino todas, se olvidaron del propósito ordenador del **ETAU**, de modo que fomentaron tanto «el efecto dispersión», multiplicando las leyes en materia, como el de «des-localización». Por eso, el primero de los artículos –del total de seis que forman su cuerpo articulado, más la parte extravagante (una disposición adicional única, dos

transitorias, una derogatoria y dos finales)–, se dedica a actualizar –incluye las novedades legales– y unificar –ordenación en un único texto del conjunto de incentivos– el **ETAU**. Veamos brevemente el «texto», «pretexto», «contexto» y «valoración crítica», por quien suscribe de cada una de las principales novedades de reforma del **ETAU**<sup>2</sup>.

---

**Destaca, en primer lugar, el propósito –loable– de la Ley 31/2015 de corregir un problema de técnica legislativa de las reformas anteriores en materia**

---

<sup>1</sup> En el **Dictamen 7/2015, de 13 de mayo**, realizado al Anteproyecto se dice: «... no se puede entender adecuado limitar el diálogo al sostenido con las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos acreditadas como representativas». Por cierto, tanto la **Ley 30/2015**, para el Sistema de Formación Profesional en el ámbito laboral, como el artículo primero.once de la **Ley 31/2015**, para la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo –que modifica la disposición adicional duodécima de la **Ley 20/2007, de 11 de julio**, del Estatuto del trabajo autónomo (LETAU)–, refuerzan la participación institucional y representativa de las asociaciones de trabajadores autónomos.

<sup>2</sup> Se modifican nada menos que 13 de sus artículos y se introduce un nuevo capítulo II en el título V, bajo la rúbrica «Incentivos y medidas de fomento y promoción del Trabajo Autónomo», en el que se integra el artículo 30 y se incluyen los nuevos artículos 31 a 39.

## 1. Autorización al trabajador autónomo dependiente para contratar por cuenta ajena –modalidad de interinidad por sustitución– en determinados supuestos

No deja de ser paradójico que la primera gran novedad de esta reforma, que pretende respetar el orden sistemático del ETAU y su voluntad –más simbólica que real– de ofrecer un estatuto cohesionado y seguro, sea, precisamente, la desnaturalización de una figura clave de esa nueva regulación: ese colectivo de «trabajadores en la niebla» que eran, son y parece serán los «autónomos económicamente dependientes» (TRAUDE). En efecto, el nuevo artículo 11.2 del ETAU –en relación con su art. 16.3– autoriza a los TRAUDE para la contratación de un trabajador por cuenta ajena –bajo la modalidad de contrato de interinidad por sustitución *ex* art. 15.1 c) del Estatuto de los Trabajadores y deberá ser único– en los supuestos en los que la interrupción de la actividad se vincule a causas de conciliación de su actividad profesional con su vida familiar que pudiesen ocasionar, de no proceder a tal sustitución, la resolución del contrato con su cliente. De ahí la proximidad del nuevo régimen a la estatutaria suspensión del contrato de trabajo.

---

**No deja de ser paradójico que la primera gran novedad de esta reforma sea, precisamente, la desnaturalización de una figura clave de esa nueva regulación: Los «autónomos económicamente dependientes»**

---

En estos supuestos de autorización para contratar por cuenta ajena –que será también compatible con la bonificación por conciliación prevista en el art. 30 del ETAU e introducida por la Ley 25/2015–, el TRAUDE deviene «empresario». Fuertemente criticado por el CES, para quien se ha procedido a un desnaturalización de la figura sin el necesario consenso, que sí tuvo en su origen, y con graves riesgos para la protección del trabajador sustituto –de ahí las cautelas que, a fin de evitar el encadenamiento de contratos y la perpetuación de este trabajador como un «sustituto eterno», incorpora la ley–, no cabe duda de que con esta autorización se desdibuja más la delimitación, nunca clara, entre los colectivos beneficiarios de estas políticas: «trabajador autónomo» (art. 1 ETAU) y «empresario» (art. 3 Ley 14/2013). Señala la ley que, a la citada razón protectora del derecho de conciliación –evitaría tanto el perjuicio en el normal desarrollo de la actividad del cliente como el cese en la actividad del trabajador por cuenta propia–, se debe añadir una razón de clarificación conceptual, a fin, se supone, de ahuyentar el fantasma, tan presente en este ámbito, de los «falsos autónomos» –SAN 2/2015, de 2 de enero, Autos 263/2014 (Grupo Arnaiz)–: «esta medida contribuirá a resaltar la capacidad auto-organizativa» del TRAUDE, «dando un paso más en su diferenciación respecto al trabajador por cuenta ajena, eliminando así los posibles espacios de difícil delimitación entre ambas categorías». En suma, incapaz el legislador de ofrecer una delimitación más precisa y muy consciente de que se trata de un espacio difícilmente diferenciable de «lo falso», opta por un elemento externo que, sobre la pretensión del carácter «excepcional», arrumba todo el esfuerzo por justificar un estatuto diferencial respecto del autónomo común.

No deja de ser llamativa esta técnica de fomento del trabajo autónomo, en la medida en que se basa en una cierta desnaturalización de las figuras típicas. Llueve sobre mojado, pues si ningún

reparo tuvo el legislador en desvirtuar por completo el periodo de prueba, para apoyar el emprendimiento, en los contratos indefinidos –art. 4 [Ley 3/2012](#)–, contando con todo el aval del Tribunal Constitucional –[Sentencia 8/2015](#)–, parece que menos reparo iba a tener en acudir a una idea análoga con el TRAUDE.

---

**Llamativa esta técnica de fomento del trabajo autónomo, en la medida en que se basa en una cierta desnaturalización de las figuras típicas**

---

## 2. *Unificación actual ¿y de futuro? del sistema de incentivos: Nuevo capítulo II, título V*

Con vigencia diferida –*vacatio legis*– a 30 días desde su publicación –10 de octubre; disp. final segunda–, la [Ley 31/2015](#) incorpora al [ETAU](#) un capítulo II en el título V (Estatuto promocional del trabajo autónomo), en el que se actualizan, a fin de potenciarlo, y unifica, a fin de dar mayor seguridad jurídica, en un solo texto normativo el conjunto de medidas de fomento del trabajo autónomo –a tal fin, el art. 31 del [ETAU](#) sistematiza y refunde el contenido sobre las mismas que ya regulara la [Ley General de la Seguridad Social](#) (LGSS), por lo que serán derogadas de este cuerpo legislativo (disps. adics. 35.<sup>a</sup> y 35.<sup>a</sup> bis)–. No está muy seguro el legislador de que este propósito –tantas veces incumplido en el pasado– se mantenga para el futuro, y de ahí que quiera limitar –también aquí– su opción de técnica reguladora, vinculándolo a este compromiso de racionalidad –nuevo apdo. 1 disp. adic. segunda [ETAU](#)–. Pero sabemos que, a menudo, el mandato legal dura lo que la mayoría que lo sostiene, por lo que el legislador futuro decidirá con la libertad, al tiempo de que no debe tener mucha confianza tampoco el actual cuando sigue, para ciertas medidas –capitalización de la prestación por desempleo, *ex* art. 34.2 [ETAU](#)–, «deslegalizando» su contenido –remite a la potestad reglamentaria la modificación de su régimen–, con lo que poca seguridad ofrecerá un mandato al legislador futuro de no dispersar la ley y, al tiempo, favorecer que su contenido quede abierto a la potestad reglamentaria de cada momento.

Este «texto único» no solo respondería –«pretexto»– a la voluntad de acabar con el vicio de la dispersión legislativa, sino también a la necesidad de clarificar, mejorando, los aspectos nebulosos, y por eso controvertidos, de algunas de las medidas,

como la cacareada «tarifa plana para autónomos» ([Ley 11/2013, de 26 de julio](#)), la célebre «cuota social de 50 euros». Esta se envolvió en una amplia gama de «trampas» y controversias: ni era de 50 euros; ni era igual en todo momento, sino un porcentaje variable; ni era para todos los emprendedores, sino solo para los autónomos (personas físicas) y sin trabajadores a su servicio, y fijada, para más inri, sobre la base mínima, con lo que mínima será (esto quedaba ensombrecido) la prestación futura. Consecuentemente, completamente marginado quedará el debate sobre la eficacia y eficiencia de este tipo de incentivos, exigiendo una revisión global.

---

**El mandato legal dura lo que la mayoría que lo sostiene, por lo que el legislador futuro decidirá con libertad**

---



En este sentido, el **Dictamen del CES** era también muy claro, pues, a su parecer –que comparto–, el proceso de ordenación y actualización debería llevarse a cabo en el marco de una sistematización y revisión completa del conjunto de incentivos al empleo, por cuenta propia o ajena. Solo así podría corregirse el actual «panorama profuso y disperso de incentivos al empleo, que continúa planteando dudas sobre la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo y la eficacia del mismo». Y en todo caso, advertía con absoluta coherencia, teniendo siempre presente que «... las políticas activas de fomento de empleo no deberían suponer una disminución de ingresos para el sistema de Seguridad Social».

---

**El Dictamen del CES era muy claro, pues, a su parecer –que comparto–, el proceso de ordenación y actualización debería llevarse a cabo en el marco de una sistematización y revisión completa del conjunto de incentivos al empleo**

---

Finalmente, se procede a una importante modificación de las medidas de fomento vinculadas a la protección por desempleo, a fin de favorecer que la existencia de esta red de protección sirva para apoyar decisiones no solo de inicio de la actividad, sino de continuidad en la misma, incluso algo artificiosamente. Consecuentemente, sigue siendo central en la ley la preocupación porque el desempleo –ahora también la prestación por cese de actividad– sirva para facilitar la iniciativa de autoempleo, aportando una financiación de inicio de la actividad profesional o económica, dejando en un segundo plano, aunque no lo ignore, la necesidad de protección, pues la altísima probabilidad de que fracase –lo que no se suele decir: en España la tasa de mortalidad de los proyectos de emprendimiento es del 80%–, exigiría que se mantuviese una mínima red de seguridad, a partir de la cual será más creíble una «segunda oportunidad» de (auto)empleo/emprendimiento<sup>3</sup>.

Con algo más de detalle, las principales novedades son:

- a) «Nueva y ¿verdadera? tarifa plana para autónomos»: Reducciones –la Seguridad Social sigue costando la «pasión» por el emprendimiento– y bonificaciones (art. 31 ETAU).

Antes de la **Ley 31/2015**, la «tarifa plana para autónomos» consistía en el pago mensual de 55,78 euros a la Seguridad Social en lugar de los 264,44 euros –cuota mensual mínima–. Introducida para nuevos autónomos menores de 30 años en 2013 –luego se ampliaría a todos–, habría beneficiado a unos 170.000 emprendedores. En cierto modo, se orientaba a favorecer nuevos

---

<sup>3</sup> La **Ley 25/2015** relativa a esa «segunda oportunidad» parte de no dejar a la intemperie social y económica a quien fracasa en su proyecto. Asimismo, y dicho sea de paso, se recordará que esa ley también ha regulado la llamada «tarifa plana» para el fomento de la contratación indefinida, reconvirtiéndola en exención parcial (primeros 500 euros de la cotización).

*freelance* y autónomos con proyectos de escasa envergadura, porque no se permitía el disfrute de la misma a quienes tuviesen trabajadores empleados, de ahí la exclusión de los «emprendedores» con proyectos más ambiciosos y, por tanto, con necesidad de contratación de trabajadores desde el inicio.

Además, su reconocimiento se rodeó de significativas incertidumbres aplicativas. Desde esta óptica, las dudas sobre el ámbito de sujetos autónomos beneficiarios, si todos los emprendedores, al margen de la forma jurídica de su empresa, o solo los trabajadores autónomos-persona física, quedaron en su resolución a criterio de la Tesorería General de la Seguridad Social, lo que en la práctica

dio lugar a «requisitos adicionales» que limitaron su uso, con base en interpretaciones poco claras. Uno de ellos, no ser «administrador de una sociedad mercantil» –sí para cooperativas de trabajo asociado–. Todo ello causó bastante controversia y denuncias en medios ya que estos criterios no estaban en la orden sino en una circular interna de la Seguridad Social (Instrucción 28/2013, de 31 de julio, de la Subdirección General de Ordenación e Impugnaciones), lo cual provocó que muchos autónomos societarios que contaban con esa ayuda no la recibieran, con lo que se frustraron muchas expectativas de emprendimiento en el régimen anterior, pese a la satisfacción de las estadísticas esgrimidas por el preámbulo.

Por lo que concernía a la cuantía de la tarifa plana, esta variaba a lo largo de los primeros meses de actividad, estableciéndose tres tramos de reducción sobre la base mínima de cotización y el tipo mínimo de cotización, incluyendo la incapacidad temporal. Por lo tanto, el reclamo de una tarifa social plana de 50 euros solo se cumplía en el primer tramo previsto para su beneficio y siempre sobre bases mínimas de cotización, con la desventaja que de ello se deriva para una protección adecuada en el futuro –debe tenerse en cuenta que la mayoría de los autónomos optan por las bases mínimas de cotización–. En síntesis, con las bases y tipos de cotización de 2015:

- Primeros 6 meses: 80% de reducción de la cuota → 55,78 euros.
- Meses 7.º al 12.º: 50% de reducción → 134,06 euros.
- Meses 13.º al 18.º: 30% de reducción → 186,25 euros.

En términos prácticos, el ahorro para un autónomo con menos de 30 años vendría a ser, como media, de más de 3.450 euros durante los 30 meses que duraba la bonificación, mientras que para los mayores de esta edad, sería superior a 2.515 euros durante los 18 meses que mantenía la ayuda. Eran estos fuertes ahorros, pues, los que propiciaban que legiones de jóvenes, y no tanto, se lanzaran, raudos y veloces, como en las viejas películas de la conquista del Oeste, a la carrera del emprendimiento. Pues bien, teniendo muy en cuenta esta situación precedente, la nueva

---

**El reclamo de una tarifa social plana de 50 euros solo se cumplía en el primer tramo previsto para su beneficio y siempre sobre bases mínimas de cotización, con la desventaja que de ello se deriva para una protección adecuada en el futuro**

---

---

**Teniendo muy en cuenta esta situación precedente, la nueva regulación legal tratará de eliminar esas barreras para una mayor utilización de la medida como reclamo en la carrera por el emprendimiento**

---

como autónomo, para todos los que lo hagan, independientemente de la edad<sup>4</sup>, y bajo forma de persona física –o socios de cooperativas de trabajo asociado o de sociedades laborales; por tanto excluidas las iniciativas de autoempleo colectivo mercantiles–, se establece una reducción de su cuota por contingencias comunes a 50 euros durante los seis meses iniciales de su actividad. De este modo, desaparecen los porcentajes variables, y se cambia por una cantidad fija y, en principio, estable, al margen de los vaivenes de bases y tipos de cotización de cada momento, aunque, eso sí, no desaparece la posibilidad de actualización, en función de las circunstancias de cada tiempo –al alza o a la baja–, por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La reducción procede ahora incluso si se tienen asalariados, gran reivindicación del movimiento pro emprendimiento. En principio, esta previsión legislativa no desnaturalizaría el concepto de trabajador autónomo del artículo 1 de la **LETAU**, cuya delimitación admite esta conmixción entre la condición jurídica de «trabajador autónomo» de la persona y la de «empresario», salvo para el **TRAUDE**, aunque, como hemos visto, también ahora esa se relativiza para ellos en los supuestos singulares, que la ley ve como «excepción que confirma la regla», señalados en el nuevo artículo 11.2 del **ETAU**.

---

**De este modo, desaparecen los porcentajes variables, y se cambia por una cantidad fija y, en principio, estable. Ahora bien, no se han corregido todas las «letras pequeñas» que pueden reducir este fervor emprendedor**

---

Ahora bien, no se han corregido todas las «letras pequeñas» que pueden reducir este fervor emprendedor o que, al menos, ponen de relieve que no es «oro todo lo que reluce». Primero, la base de referencia sigue siendo la base mínima de cotización. Consciente el legislador de la referida crítica –prometía el «paraíso del emprendimiento» hoy y un mañana en el «infierno de la pensión mínima»–, establece una posibilidad alternativa a fin de incentivar que se opte por bases superiores: quienes decidan pensar en su futuro –difícil cuando la protección se ve lejana y el contexto incierto, con mensajes contra la sostenibilidad del sistema público y a favor del privado– y

---

<sup>4</sup> Aunque para los menores de 30 años –35 si son mujeres–, hay una bonificación adicional del 30% durante 12 meses más: artículo 31.2 del **ETAU**.

opten por una base de cotización superior, podrá aplicarse, durante los seis primeros meses posteriores al alta, una reducción variable. Pero, entonces, primero, volvemos al porcentaje: 80% de la cuota resultante de aplicar a la base mínima de cotización el tipo mínimo de cotización. Segundo, esta técnica de reducción variable torna al sistema de escala descendente, a partir del sexto mes y para los beneficios, no solo «reducciones» sino también bonificaciones, que procedan hasta el máximo de 18 meses tras la fecha de efectos del alta:

- Reducción del 50% en los seis meses siguientes, y del
- 30% en los tres meses posteriores,
- para terminar con una bonificación del 30% en los tres últimos.

Tercero, con respecto tanto a esta como las demás «reducciones» –no así las «bonificaciones»–, que son sistematizadas en el capítulo II y que no contiene llamativas novedades<sup>5</sup>, conviene evidenciar que, como técnica de «reducción», suponen una continuidad con la política gubernamental de fomentar el autoempleo a costa de reducir recursos del, menguado, sistema de Seguridad Social. No pongo reparo, jurídico o social, como sí ha hecho insistentemente la Comisión Europea –que rechaza políticas activas de mercado de trabajo sobre la base del minado de las bases financieras de la Seguridad Social–, solo evidencio que, si se quiere seguir alimentando la «pasión» por el emprendimiento –social o no, individual o colectivo–, es más justo convertir las reducciones en bonificaciones, esto es, a cargo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

---

**Conviene evidenciar que, como técnica de reducción, supone una continuidad con la política gubernamental de fomentar el autoempleo a costa de reducir recursos del, menguado, sistema de Seguridad Social**

---

**b) Instrumentación de la protección por desempleo al servicio del autoempleo: Entre la capitalización máxima y una mínima red de seguridad de segunda oportunidad.**

Pero no solo se instrumentaliza la «relación de cotización» –ingresos del sistema– al servicio de la política de favor (fervor) por el emprendimiento/autoempleo, también se hará con la «relación de protección»; de modo que las prestaciones sociales –por desempleo/cese de actividad– sirvan tanto a la función financiera inicial de la actividad cuanto al sostenimiento de la misma, operando como red de seguridad mínima que facilite las diferentes transiciones entre unas situaciones y otras –ocupación, desempleo, recolocación, etc.–. Así, en el primer plano, se elimina la barrera

---

<sup>5</sup> Más detalles en el comentario de José Antonio PANIZO ROBLES, titulado «Los aspectos de Seguridad Social contenidos en la Ley 31/2015», disponible en: <http://www.laboral-social.com/>.

de edad existente hasta la fecha a fin de ampliar, y generalizar, el colectivo de beneficiarios de la prestación por desempleo que, en su modalidad de pago único, podrá capitalizar el 100% de su prestación para destinarla a la inversión necesaria para el ejercicio de la actividad, para lo que se elimina la barrera de edad existente hasta la fecha –art. 34 ETAU–. Se recurre, pues, a una técnica de incentivo que cuenta con una larga tradición y cuyos límites obedecían a una cierta preocupación legislativa por evitar que una opción muy decidida por el autoempleo queme –consumiera– toda la red de protección social. Como es natural, a fin de adoptar las debidas cautelas para evitar –riesgo moral– usos abusivos o fraudulentos (se excluye a los TRAÚDE que suscriban un contrato como tal con la empresa –u otra del mismo grupo– con la que hubieran estado vinculados inmediatamente antes de la constitución; o a las personas que mantuviesen un vínculo análogo con sociedades mercantiles en las que su aportación como socio consiste en la capitalización de la prestación...).

Como importante novedad legislativa, el artículo 39 del ETAU regula la posibilidad de un pago único también de la prestación por cese de actividad –«desempleo de los autónomos»–. El fin, y por tanto el régimen, es análogo, con algunas salvedades propias de la prestación, al visto para la capitalización por desempleo asalariado (como análoga será la regulación prevista para la capitalización cuando de incorporación como socio a cooperativas de trabajo asociado o sociedades laborales se trate –nuevos arts. Ley 5/2011, de Economía Social–)<sup>6</sup>.

---

**Se debe destacar, de un lado, la facilitación del régimen de compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio del autoempleo. De otro, la ampliación del periodo de suspensión de la prestación en los supuestos en los que se realice una actividad por cuenta propia**

---

En el segundo plano, que facilita mantener la actividad económica o empresarial pese a que no aporte rentas suficientes para una existencia digna, se debe destacar, de un lado, la facilitación del régimen de compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio del autoempleo –art. 33 ETAU en relación con art. 228.6 LGSS–. Para ello se suprime de igual modo el límite de la edad existente, facilitando la compatibilización durante un periodo determinado –270 días o tiempo inferior pendiente de percibir–. De este modo, la parte de la aportación social ayuda a cubrir –quizás a encubrir– la menor renta que usualmente se obtiene en el inicio. Como en el caso anterior, aparecen las típicas prohibiciones del recurso a estas «ventajas» cuando se sospeche, *iuris et de iure*, que puede haber fraude. De otro lado, se amplía el periodo de suspensión de la prestación en los supuestos en los que se realice una actividad por cuenta propia, con el objeto de evitar que la proximidad de la fecha extintiva de la prestación, por superar los plazos suspensivos, condicione la decisión del autónomo de mantener su actividad en los casos en los

<sup>6</sup> El pago único es compatible con los demás incentivos para el fomento del trabajo autónomo.

que pueda dudar de la viabilidad de su proyecto –art. segundo [Ley 31/2015](#), que modifica los arts. 212.1 letra d) y 212.4, letra b), así como el art. 213. 1, letra d) [LGSS](#)–. A tal fin, el nuevo régimen facilita las situaciones de reanudación prestacional, condicionando decisiones económicas en función de esa expectativa de protección social.

### III. NOVEDADES EN MATERIA DE EMPRENDIMIENTO DE LA NUEVA LEY DE «SEGUNDA OPORTUNIDAD»: «EXENCIONES PARCIALES» Y «PRIVILEGIOS» DE MOVILIDAD

#### 1. *La exoneración de deudas: El emprendimiento como una carrera –«frenesí»– constante, sin que el fracaso se revele como impedimento para una nueva oportunidad*

No es el ámbito socio-laboral el más afectado, sino el civil y mercantil, cierto. Pero, tanto por su filosofía general, como por algunas novedades importantes que contiene en aquel ámbito, es de gran interés acercarse a la [Ley 25/2015, de 28 de julio](#).

---

**La idea central es garantizar que la persona física emprendedora tenga una nueva oportunidad para asumir esta condición-estatuto, sin que el fracaso de la iniciativa le pese como una losa para un posterior intento**

---

En el primer plano, en el del fin de la ley, la idea central es garantizar que la persona física emprendedora tenga una nueva oportunidad para asumir esta condición-estatuto, sin que el fracaso de la iniciativa le pese como una losa para un posterior intento. Por lo tanto, a fin de que mantenga su pulso –«frenesí»– constante por la carrera hacia el éxito empresarial se le liberará de esa pesada carga que, en

países como el nuestro, ha supuesto la responsabilidad patrimonial universal *ex artículo 1.911 del Código Civil*. A tal fin, la liberación, total o parcial, de las deudas que no puede satisfacer se convierte en el eje principal de este nuevo y heterogéneo conjunto reformador pro emprendimiento. Si hemos visto *ut supra* cómo se reforman las normas de protección social para favorecer la continuidad de la actividad económica, sin que la pérdida de expectativas de protección social actúe como un lastre para aquella, ahora vemos cómo la ley asume, con naturalidad, el fracaso empresarial y trata de impedir que las deudas contraídas obstaculicen la retoma futura, lo antes posible, de una nueva oportunidad de emprender. La flexibilización de acuerdos extrajudiciales de pago (art. 1 [Ley 25/2015](#) y arts. 231 a 242 bis [Ley Concursal](#) –LC–), el régimen de exoneración de deudas para el deudor persona natural (art. 1 [Ley 25/2015](#) y art. 178 bis [LC](#)) y plan de pagos a cinco años, para afrontar el exceso de deudas (art. 1 [Ley 25/2015](#) y art. 178 bis [LC](#)) son algunas de las medidas, entre las muchas y muy diversas, contempladas en esta nueva reforma legislativa orientada a hacer creíble esa suerte de «nuevo derecho a la segunda oportunidad» de emprender –además de vivir dignamente–.

Precisamente, la [Ley 31/2015](#) ha modificado el artículo 10.4 del [ETAU](#). En este precepto se establecía, antes de la reforma, que el trabajador autónomo responderá de sus obligaciones «con todos sus bienes presentes y futuros, sin perjuicio de la inembargabilidad de los bienes establecida en los artículos 605, 606 y 607 de la [Ley 1/2000](#), de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil» –regla de concreción de la tradicional responsabilidad patrimonial universal–. Pues bien, tras la reforma indicada, se ha añadido el siguiente texto de coherencia con el nuevo régimen de favor: «... o de las limitaciones y exoneraciones de responsabilidad previstas legalmente que le sean de aplicación». Otras exoneraciones son más genéricas, como la exención de las tasas judiciales a todas las personas físicas.

Siguiendo esa técnica legislativa, tan usual como deficiente, de la «ley portaaviones», que en su seno transporta no solo un conjunto abigarrado y dispar de medidas de incentivo, de diferente naturaleza jurídica –civiles, mercantiles, fiscales, tributarias, administrativas, etc.–, sino la modificación de múltiples leyes, también la [Ley 25/2015](#) va a incorporar medidas específicas de índole «socio-laboral» favorables tanto al autoempleo cuanto al emprendimiento generador, a su vez, de empleo asalariado a su vez. Por eso, conviene hacer un somero, pero ilustrativo, repaso del régimen y situación práctica de las más relevantes, de las que damos cuenta de inmediato.

## 2. «Tropezando más veces...»: Fomento del autoempleo y el empleo asalariado sobre las «espaldas» de la Seguridad Social

Dejando a un lado las medidas de reforma normativa para mejorar los mecanismos de participación y negociación colectiva en el ámbito de la Administración General del Estado, con «adaptaciones y mejoras técnicas» respecto de las implantadas por el «austeritario» [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#) (art. 5 [Ley 25/2015](#), que reforma el [Estatuto Básico del Empleado Público](#), y disp. adic. quinta), las principales medidas de índole «socio-laboral» que incluye esta ley son las tres siguientes. A saber:

- a) Nuevo incentivo de fomento del empleo estable, consistente en un mínimo exento en la cotización empresarial por contingencias comunes en caso de contratación de carácter indefinida de trabajadores –art. 8, capítulo II, título II [Ley 25/2015](#)–.
- b) Bonificación –100 % durante 12 meses– a trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos por conciliación de la vida profesional y familiar vinculada a la contratación cuando el profesional au-

tónomo deba atender obligaciones familiares que puedan influir en su actividad –art. 9, capítulo II, título II [Ley 25/2015](#), que modifica el [ETAU](#) para incluir el nuevo artículo 30 del mismo, ya referido en el apartado anterior–.

- c) Nuevas medidas de facilitación-liberalización del acceso al sistema de «protección por cese de actividad» –desempleo de los autónomos– (disp. final sexta, modificativa del art. 7.1 [Ley 32/2010, de 5 de agosto](#)).

Por lo que concierne, con algún detalle más, al nuevo incentivo de contratación laboral indefinida que consiste en un «mínimo exento» –la figura asemeja a la técnica fiscal de eximir del pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas a las rentas por debajo de un determinado umbral–, fijado en los primeros 500 euros de la base de cotización por contingencias comunes correspondiente a cada mes –al resto del importe de dicha base le resultará aplicable el tipo de cotización vigente–, conviene poner de manifiesto que es el beneficio de Seguridad Social que sustituye al precedente, y muy conflictivo, consistente en una pretendida, enésima, «tarifa plana» para contratar trabajadores indefinidos –[RDL 3/2014](#): 100 euros mensuales durante 24 meses–. Es relevante esta reflexión porque el incentivo de nuevo cuño busca resolver algunas de las limitaciones y contradicciones que presentaba el originario –vigente hasta 31 de marzo de 2015, tras su prórroga por disp. adic. 17.<sup>a</sup> [RDL 17/2014](#)–, objeto de intensas críticas, una vez más, por la Comisión Europea, pero, al tiempo, mantiene, e incluso agrava, otras, con un régimen análogo. El beneficio asume diferente naturaleza –una reducción o una bonificación–, y, por lo tanto, financiación, según quién sea el trabajador contratado.

---

**El nuevo incentivo de contratación laboral indefinida consiste en un «mínimo exento» fijado en los primeros 500 euros de la base de cotización**

---

---

**El beneficio asume diferente naturaleza –una reducción o una bonificación–, y por lo tanto, financiación, según quién sea el trabajador contratado**

---

Previsto para todas las empresas, al margen de su naturaleza y número de empleados, así como para los trabajadores autónomos, incluyendo la incorporación a socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas –autoempleo colectivo–, será una exención-reducción de la cuota por contingencia común durante 24 meses –con los contratos formalizados desde el 1 de marzo hasta el 31 de agosto de 2016–. No obstante, en el caso de empresas con menos de 10 trabajadores podrán mantener la reducción 12 meses más, pero la exención en este periodo será de 250 euros, o parte proporcional si es a tiempo parcial. El contrato indefinido –que lo puede ser a tiempo parcial, con reducción proporcional– debe suponer un incremento tanto del nivel de empleo indefinido, como total (la referencia es el promedio de trabajadores que hayan trabajado los 30 días previos al alta en la empresa), sostenido en el tiempo –al menos 36 meses–, so pena de incurrir



en el deber de reintegro –que no será integral, sino reducido, según una escala descendente: el reintegro será menor a mayor tiempo de mantenimiento (en todo caso superior a un año)–. El beneficio en la cotización será, en cambio, una bonificación cuando la contratación indefinida se produzca con trabajadores inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (art. 105 [Ley 18/2014, de 15 de octubre](#)).

Consecuentemente, y tanto al margen de los vicios de técnica legislativa ya recurrentes –fue un nuevo ejercicio de improvisación, al igual que la «tarifa plana», al originarse en la palabra del presidente en el Debate de la Nación que obligó, antes de disponerse del necesario sistema gestor, a aprobar un RDL, el [1/2015, de 27 de febrero](#)–, cuanto de alguna corrección relevante (pierde la regresividad del anterior –beneficiaba a las contrataciones con salarios más altos–, favoreciendo contrataciones con salarios más bajos –a menor cotización más porcentaje de exención-reducción–), de nuevo son las cuentas de la Seguridad Social las que pagan –en este caso la medida es «universal», beneficiando a todas las empresas, sin perjuicio del beneficio adicional de las más pequeñas–. Como recuerda el artículo 8.11 de la [Ley 25/2015](#), la bonificación irá a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal y en cofinanciación con el Fondo Social Europeo, pero las exenciones-reducciones irán a cargo de la Seguridad Social. Por tanto, sus ingresos mermarán y también lo harán las expectativas de los pensionistas que verán perpetuarse el mínimo «factor de revalorización anual», el nuevo «IRA» –(0,25%)–, de modo que también este incentivo termina generando nuevos «pesos muertos» y «agujeros negros» en la Seguridad Social. Este impacto negativo no se verá solo al inicio, en la relación de cotización, sino al final, en la relación de protección, pues la prestación no se reducirá en atención a la aportación sino que se mantiene como si se hubiese cotizado por el total (erosión del principio contributivo)<sup>7</sup>.

En lo que concierne –dejamos el nuevo art. 30 [ETAU](#), ya referido– a las nuevas medidas de favor para el acceso de los autónomos al sistema específico de protección por cese –lo que constituye la cara social del presupuesto de la [Ley 25/2015](#): el revés del fracaso de actividad–, la ya citada disposición final sexta modifica el artículo 7.1 de la [Ley 32/2010](#). La modificación consiste en reconocer el derecho a la prestación para los trabajadores autónomos –adheridos a una mutua, que es el sujeto gestor (art. 4), y no adheridos (disp. adic. cuarta)– desde «el primer día del mes inmediatamente siguiente a aquel en que se produjo el hecho causante del cese de

---

**La «Ley de Mutuas» facilitó el acceso al «desempleo de los autónomos» mediante la suavización del requisito relativo al «cese de actividad»**

---

<sup>7</sup> Para una crítica, muy fundada, en el plano jurídico, de la técnica de cargar sobre los presupuestos de la Seguridad Social la política de fomento de empleo –y emprendimiento–, cuando debiera hacerse sobre los Presupuestos Generales, *vid.* AIBAR BERNAD, J.: «[Qué se puede exigir a la Seguridad Social en época de crisis y cómo se puede favorecer su sostenibilidad económica, política y social?](#)», *RTSS.CEF*, núm. 375, 2014. Para una crítica, desde un punto de vista económico, *vid.* <http://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/de-tarifas-planas-pesos-muertos-y-agujeros-en-el-sistema-de-pensiones>.

actividad». De este modo, se da continuidad a una cadena o secuencia reformista que se inició a finales del año pasado, con la [Ley 35/2014](#), «Ley de Mutuas», en la que, de nuevo escuchando las críticas del sector de trabajadores autónomos, se introdujo un catálogo de medidas de flexibilización del acceso a la prestación muy importante, primando el fin de la protección sobre la propia coherencia reguladora, pues algunos de los objetivos del [ETAU](#) –la cotización obligatoria por contingencias profesionales como evolución natural– se frustran.

Al respecto, la «[Ley de Mutuas](#)» facilitó el acceso al «desempleo de los autónomos», de un lado, mediante la suavización del requisito relativo al «cese de actividad». Antes del cambio, no solo la escasa protección que brinda –pocos meses de cobertura y reducida prestación–, sino también, y sobre todo, las dificultades para acreditar el cese involuntario de actividad llevó a un claro descontento con la técnica de protección social de los autónomos. La estadística nos muestra que, del total de solicitudes, apenas un 20% logran acceder a ella, de modo que casi el 70% de las denegadas lo fueron por falta de acreditación del cese. Ahora tan solo será necesario –art. 5.1 [Ley 32/2010](#)– acreditar más de un 10% de pérdidas anuales (no más de un 30% de los ingresos en un año completo o superiores al 20% en dos años consecutivos y completos, como antes)<sup>8</sup>. De otro, permite el acceso sin necesidad de asegurar la contingencia relativa a los «accidentes de trabajo», bastando con que asegure la específica para el cese de actividad. Precisamente, la otra gran dificultad para el acceso es que, al ser de cotización solo voluntaria, muchos autónomos preferían ahorrársela, pese a reiteradas peticiones de algunos colectivos de autónomos que exigían la obligatoriedad del cese de actividad y de la propuesta de que las nuevas altas deberían cotizar de manera obligatoria con el fin de preservar la protección de los autónomos y facilitar su equiparación al Régimen General de la Seguridad Social. Sin embargo, la cotización seguirá siendo voluntaria para todos los autónomos, así como la aportación por contingencias profesionales (que oscilan entre el 0,5 y el 7%), salvo para los [TRAUDE](#) –art. 26.3 [ETAU](#), no modificado–.

En suma, la voluntad por fomentar el emprendimiento y el autoempleo se impone al fin de garantizar una protección equivalente al trabajador por cuenta ajena, de manera que el favor-fervor se asienta en parte en la reducción de ingresos sociales y en parte en la menor exigencia de protección. En la actualidad esta cobertura es de tipo voluntario y, por tanto, se ha debido reformar en sentido contrario a la voluntad originaria el artículo del [ETAU](#)<sup>9</sup>.

---

**El trabajador autónomo económicamente dependiente tendrá derecho al disfrute de la prestación al margen de que estuviese o no formalizada en un contrato y registrada su relación anterior**

---

<sup>8</sup> Por su parte, los autónomos que cotizan por el sistema de módulos solo deban justificar un 10% de pérdidas contables para poder acceder a la prestación, es decir, la constatación de un 10% menos de ingresos que de gastos.

<sup>9</sup> Un autónomo puede decidir, salvo en las contingencias comunes, entre un gran abanico de opciones –quebrando la coherencia del sistema, que se basa en la cotización obligatoria como principio–: Cobertura obligatoria únicamente

Finalmente, cuando el beneficiario sea el autónomo económicamente dependiente –TRAUDE–, tendrá derecho al disfrute de la prestación económica, finalizada su relación con el cliente principal, si no mantiene actividad con otros clientes, al margen de que estuviese o no formalizada en un contrato y registrada su relación anterior. Al respecto, el artículo 5.3 letra e) de la [Ley 32/2010](#) contiene un segundo párrafo introducido por la [Ley 35/2014](#) («Ley de Mutuas»), según el cual, la situación legal de cese de actividad será también de aplicación a los trabajadores autónomos que carezcan del reconocimiento de económicamente dependientes, siempre que su actividad cumpla las condiciones establecidas en el artículo 11 del ETAU, y en el artículo 2 del [Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero](#), por el que se desarrolla el ETAU en materia de contrato TRAUDE y su registro y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de autónomos. Una vez más, y es la enésima, una buena dosis de «realismo socio-económico» (que evidencia las muchas dificultades para lograr ese reconocimiento formalizado, «convirtiendo en legal todo lo que es normal») se impone por encima de «la forma jurídica» predeterminada (el deseo de hacer normal únicamente lo que es legal), máxime cuando no es constitutiva, solo declarativa<sup>10</sup>.

### 3. Un circuito privilegiado de movilidad transnacional: Una reforma pro «visas oro»

La [Ley 14/2013](#) significó la inclusión de España en el selecto club de países –Reino Unido, Estados Unidos, Chile, etc.– con un régimen de acogida favorable a las iniciativas empresariales extranjeras: visado y autorización de residencia de emprendedor. Fue una ley controvertida: en plena escalada de presión migratoria, muy especialmente en España, el Gobierno abrió la puerta a conceder visados de residencia exprés a un público selecto.

---

**La Ley 14/2013 significó la inclusión de España en el selecto club de países –Reino Unido, Estados Unidos, Chile, etc.– con un régimen de acogida favorable a las iniciativas empresariales extranjeras**

---

Dos años después, pese al balance muy positivo realizado por el Gobierno en un [Informe](#) de la Unidad de Grandes Empresas, se vislumbraron barreras –«fronteras»– que exigían reformas para ser arrumbadas. Como comentamos en su día<sup>11</sup>, su sección 2.<sup>a</sup> –«Movilidad internacional»–,

---

(contingencias comunes); todas las coberturas (contingencias comunes, contingencias profesionales y cese); cobertura obligatoria (contingencias comunes) y las contingencias profesionales, sin cese; cobertura obligatoria (contingencias comunes) y por el cese de actividad.

<sup>10</sup> Para una consolidada jurisprudencia, la ausencia de contrato escrito –por tanto registrado– no determina la inexistencia de TRAUDE –[STS, Sala Cuarta, de 12 de junio de 2012, RCU 2060/2011](#), que remite a otras precedentes, como la [STS de 24 de noviembre de 2011, RCU 1007/2011](#), a la que se atiene «por un elemental principio de seguridad jurídica mientras no exista razón alguna para alterarla» (FJ segundo)–.

<sup>11</sup> «La dimensión socio-laboral del pretendido –¿o pretencioso?– nuevo "estatuto promocional del emprendedor"», [RTSS.CEF](#), núm. 369, 2013.

del título V —«Internacionalización de la economía española»— regula determinados supuestos en los que, por razones de interés económico, se facilita y agiliza la concesión de visados y autorizaciones de residencia, al objeto de atraer inversión y «talento» a España —posición opuesta a la que se tiene para otros «flujos migratorios»—. La medida se dirige, además de a trabajadores de alta cualificación e investigadores, en el plano profesional, a los inversores y emprendedores, en el plano económico-empresarial. Para ellos se impulsa un procedimiento ágil y rápido ante una única autoridad, y por un plazo variable en función de los distintos casos contemplados. En suma, se trata de una categoría de «visa oro» que ofrece una ruta simplificada que permite a ciudadanos extranjeros ir a un país y empezar allí un negocio —art. 70 *Ley 14/2013*—.

### La regulación facilita la permanencia de los alumnos extracomunitarios de escuelas de negocios para abrir empresas

Este «visado de oro» fue creado para atraer a extranjeros de fuera de la Unión Europea que, o bien compraran viviendas de alto nivel (un precio mínimo de 500.000 euros sin contar los impuestos), o bien destinaran 2 millones de euros a adquirir deuda pública o se hicieran con 1 millón de euros en acciones, así como para los que impulsaran proyectos empresariales. Su inicio fue lento, pues en los primeros siete meses fueron menos de 100 beneficiarios: 81 (72 compradores de inmuebles)<sup>12</sup>. La regulación facilita la permanencia de los alumnos extracomunitarios de escuelas de negocios para abrir empresas. Su dinamismo parece haberse acelerado. En 15 meses, desde septiembre de 2013 hasta diciembre de 2014 (último dato disponible), un total de 530 extranjeros ricos —se habría incrementado un 600%— han logrado la residencia en España por esta vía, que no requiere vivir en el país. Eso sí, la mayoría de ellos (490) lo han hecho comprando viviendas de lujo. Mientras que los propietarios de inmuebles son sobre todo rusos, chinos y árabes, el país que más emprendedores aporta es, cómo no, Estados Unidos.

De entre las 530 autorizaciones de residencia concedidas a inversores, solo una docena corresponde a los llamados proyectos empresariales «de interés general» —se han multiplicado por cuatro, no obstante—, mientras que 29 se deben a inversiones en acciones. Además de los permisos vinculados a la inversión, también se ha dado la residencia a 82 emprendedores, un total de

<sup>12</sup> De los nueve propiamente inversores, solo tres correspondieron a proyectos empresariales de interés general (con valor añadido o generación de empleo) y otros seis a inversión en capital. Así, se concedió la residencia a 17 emprendedores, 330 trabajadores de alta cualificación —se han duplicado—, 35 investigadores —un 20% más que el año anterior— y 339 más fruto de movimientos intra-empresariales. Los proyectos empresariales autorizados —muchos vinculados al sector tecnológico— suponían hasta ese momento la creación de unos 640 puestos de trabajo y la inversión de unos 40 millones hasta 2019, según los planes de negocio que previamente ha analizado el Ministerio de Economía para determinar el «interés general» y dar luz verde a esos visados. El Gobierno estima que las operaciones registradas rondaban los 100 millones y el número de proyectos irá creciendo exponencialmente. Un interesante balance en el Informe: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/UnidadGrandesEmpresas/ley14\\_2013/documentacion/Informe\\_anual\\_de\\_la\\_Seccion\\_de\\_Movilidad\\_de\\_la\\_ley\\_14\\_2013.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/UnidadGrandesEmpresas/ley14_2013/documentacion/Informe_anual_de_la_Seccion_de_Movilidad_de_la_ley_14_2013.pdf)

1.231 profesionales altamente cualificados, 369 investigadores, 907 debidos a movimientos intraempresariales y 2.461 a familiares. En España, el Ejecutivo estima que se han invertido 700 millones de euros (casi 370 en inmuebles y 234 por emprendedores) en inversiones y se habrán creado de forma directa e indirecta unos 12.000 empleos. Pese a ello, la [Ley 25/2015](#) ha modificado algunas cuestiones que entorpecían los permisos (se renuevan cada cinco años, no cada dos; se prolonga el visado de gestión y la estancia<sup>13</sup>; no se exige residir en España; se amplía a familiares, incluso pareja de hecho, y descendientes mayores de 18 años).

Como consecuencia global de estos procesos, se habría desarrollado un marco normativo y socio-económico (relaciones comerciales y reguladoras de reciprocidad de trato) que fomenta los traslados también entre empresas, dentro o no de un grupo de empresas. Esta idea, presente en la [Ley 14/2013](#), se reflejará en la posterior [Directiva 2014/66/UE](#). España logró que los elementos claves de la ley española se recogieran en la directiva, de manera que el Gobierno ha comunicado

---

**Como consecuencia global de estos procesos, se habría desarrollado un marco normativo y socio-económico (relaciones comerciales y reguladoras de reciprocidad de trato) que fomenta los traslados también entre empresas, dentro o no de un grupo de empresas**

---

a la Comisión que ha traspuesto parcialmente la directiva con la [Ley 25/2015](#) –nueva redacción de los arts. 73 y 74 [Ley 14/2013](#)–. Estos traslados de personal clave generan cualificaciones y conocimientos nuevos, innovación y mejores oportunidades económicas para las compañías de destino, haciendo avanzar así la economía basada en el conocimiento en la Unión, al tiempo que estimulan los flujos de inversión en toda ella, de modo que el emprendimiento de fuente internacional llevaría al objetivo de una mayor movilidad transnacional de profesionales, con la creación de circuitos preferenciales. Esta regulación privilegiada de flujos migratorios económico-empresariales también favorece a las empresas y grupos establecidos en otros Estados miembros de la Unión, previa comunicación a la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos, siendo titulares de la autorización de «traslado intraempresarial ICT UE». Pero esta es ya, ciertamente, otra historia, sobre la que volveremos en otra ocasión.

---

<sup>13</sup> Un caso real: Un emprendedor que quería poner en marcha una empresa en una capital española, cuando acababa un máster en una escuela de negocios en España, tenía que irse del país primero y luego comenzar el proceso y la solicitud desde el extranjero. Ese proyecto se perdió y el emprendedor optó por montar su negocio en Reino Unido. Ahora, este tipo de emprendedores podrá solicitar directamente la autorización de residencia desde España, sin el paso previo de pedir un visado de inversor desde fuera. Otro caso de éxito: La cadena Anytime Fitness proyecta abrir 200 establecimientos en España hasta el año 2020. En este sentido, el visado de emprendedores de la nueva Ley de Emprendedores se ve como la clave de vuelta para quedarse en el país y organizar todo lo que es el proceso de puesta en marcha y lanzamiento de una manera que difícilmente se hubiera podido llevar a cabo de no encontrarse físicamente en el país. En todo este proceso, cuentan (se abre un nuevo nicho de empleo para los-as jóvenes abogados-as) desde el principio con el asesoramiento de especialistas jurídicos.

## IV. NUEVAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN DEL «EMPRENDIMIENTO SOCIAL»: AUTOEMPLEO ASOCIADO E INSERCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

### 1. *La razón de realismo socio-económico: El carácter pretendidamente anti-cíclico de las empresas de economía social*

Como hizo respecto del trabajo autónomo, el legislador parte de un dato estadístico para justificar su favor por el «emprendimiento social». Ese dato se singulariza en el eventual carácter anti-cíclico que tendría: en época de crisis resistiría mejor el ajuste que el mercantil. Por lo tanto, si para la nueva oleada de incentivos a favor del trabajo autónomo se tiene en cuenta no solo su dimensión de «autoempleo» sino de potencial creación de empleo por cuenta ajena, levantando buena parte de las medidas que se resistían a la generalización de los incentivos, para la nueva batería de estímulos a la «economía social» se atenderá tanto a su capacidad para generar mejor empleo cuanto a su vieja visión como «alternativa de empleo» cuando las mercantiles entran en crisis. Más que a aspectos cuantitativos –la suma de empleos directos de los que habla apenas alcanza las 500.000 personas–, destacarían los cualitativos –al empleo estable añade la función de inserción de colectivos con especiales dificultades de incorporación al mercado de trabajo, quedando fuera de los circuitos «ordinarios» de empleo–.

En suma, aquí prima la razón de conciliar una dimensión económica con otra social, pues las empresas de economía social/emprendimiento asociativo-societario además de favorecer el autoempleo colectivo actuarían de factor clave para la

---

**Aquí prima la razón de conciliar una dimensión económica con otra social**

---

«cohesión social, muy necesario tras la larga crisis que ha atravesado nuestro país» –y las políticas de austeridad seguidas para hacer frente, o intentarlo, a la misma, añadido yo (esto no lo dice el preámbulo)–. Precisamente, es esa dimensión estructural de alternativa de acción social más eficaz, y eficiente al mismo tiempo, que la acción asistencial típica de las técnicas de inserción por lo económico –apelando a las empresas «productivas» en el mercado, pero sobre bases típicas de una economía más colaborativa que competitiva y a la contratación, en vez de a las prestaciones o subsidios–, las que habrían hecho de este tipo de iniciativas un referente principal para el visto [Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social](#) de ámbito nacional. Este, a su vez, se inserta en el marco de la programación del Fondo Social Europeo 2014-2020 y su ideal de un modelo económico de desarrollo basado en la inclusión, además de en la «inteligencia» y la «sostenibilidad» y para lo que parecen disponibles más de 1.200 millones de euros<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El artículo 3 del [Reglamento \(UE\) n.º 1304/2013](#), relativo al Fondo Social Europeo, establece, entre sus prioridades de inversión, apoyar la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza, así como de la sostenibilidad y la calidad en el empleo, favoreciendo la movilidad laboral. Una convocatoria a tal fin en nuestro país aparece en

---

**A partir de estos nuevos Fondos de Inversión Social y programas de acción se abriría un nuevo escenario alentador para dar un salto cualitativo en la promoción de las empresas de economía social**

---

En definitiva, a partir de estos nuevos Fondos de Inversión Social y programas de acción se abriría un nuevo escenario alentador para dar un salto cualitativo en la promoción de las empresas de economía social. Tanto, que incluso habría servido para desempolvar, al cierre de la legislatura, una ley que –última de la época «Zapatero»– había quedado en el rincón del olvido –como su matriz, la de **Economía Sostenible**, que aún sigue en él–.

## 2. Una mejora de su reconocimiento jurídico: La calificación de «servicio económico de interés general» como presupuesto para la creación de un estatuto privilegiado

La primera novedad, muy importante porque es el presupuesto principal del referido salto cualitativo en la delimitación de un nuevo marco promocional, mucho más efectivo y eficaz, está en la modificación –por el art. tercero **Ley 31/2015**– del artículo 5 de la **Ley 5/2011**, añadiéndole un apartado 4. A su tenor: «4. Se declaran entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General, los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción, [...] calificadas [...] según su normativa. Asimismo, podrá extenderse esta declaración a cualesquiera otras entidades de la economía social que tengan por objeto igualmente la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión, conforme a lo que se establezca reglamentariamente».

---

**Se trata de una figura típica de Derecho comunitario y tiene por misión fundamental hacer excepciones a la dinámica de las libertades de prestación de servicios y de establecimiento, de un lado, de la prohibición de Ayudas de Estado y el Derecho de la Competencia**

---

Como vemos, además de una cláusula general de remisión a la potestad reglamentaria, por lo que, por enésima vez, se deslegaliza esta cuestión para el conjunto, la ley quiere dejar claramente establecida la naturaleza de «Servicio de Interés Económico General» (SIEG) para los Centros Especiales de Empleo –inserción de personas con discapacidad– y, aquí está la más re-

---

la **Resolución de 15 de julio de 2015**, Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, por la que se aprueba la convocatoria para la selección de operaciones que se financiarán con el Fondo Social Europeo en el marco del Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social –publicada en el BOE 28 de julio de 2015–. Una tediosa, pero útil, Guía orientadora de cómo conectar tales objetivos –financieros y sociales– se halla en: [http://www.mssi.gob.es/destacados/docs/Guia\\_Inclusion\\_social\\_y\\_Fondos\\_estructurales.pdf](http://www.mssi.gob.es/destacados/docs/Guia_Inclusion_social_y_Fondos_estructurales.pdf)

levante novedad, para las «Empresas de Inserción» ([Ley 44/2007, de 13 de diciembre](#)). Sin entrar ahora con la profundidad que merecería esta reforma, sí conviene evidenciar que se trata de una figura típica de Derecho comunitario y tiene por misión fundamental hacer excepciones a la dinámica, por otro lado avasalladora, como ese Gran (Hiper)Mercado que es, de las libertades de prestación de servicios y de establecimiento, de un lado, y el de la prohibición de Ayudas de Estado y el Derecho de la Competencia, de otro. El referente jurídico está en el artículo 36 de la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales –hoy integrada, con su mismo valor jurídico– en los tratados, y en el Protocolo 26 del Tratado de Lisboa, pues en ellos se reconoce un derecho fundamental a acceder a los SIEG, diferenciados de los «servicios no económicos de interés general», los servicios puramente sociales (SNEIG).

El concepto de SIEG está fuertemente arraigado en el acervo comunitario, sin que pueda confundirse con el concepto nacional de «servicio público». En todo caso, sirve para reconocer la necesidad de proteger de forma especial el «interés general» al que sirve, aunque asuma una dimensión estrictamente «económica» –frente a los servicios sociales–, con lo que los principios que rigen el funcionamiento de los servicios económicos –libertades y prohibición de restricciones a la libre competencia–, aun manteniéndose para los SIEG, como servicios de tipo económico que son, exigen modulación o compensación para no hacer fracasar, como se decía en la formulación originaria comunitaria, el «cumplimiento en derecho o de hecho de la misión particular que le fue impartida» –hoy art. 106.2 TFUE–. En nuestro caso, esa misión de carácter singular que tiene un interés general es la «inserción por lo económico» –instrumento de mercado– de personas y colectivos en «riesgo de exclusión social» –misión social–<sup>15</sup>.

### *3. Reformas menores: Retoques en el sistema de incentivos económicos para incorporar a trabajadores en las empresas de economía social*

El primer bloque de modificaciones –art. tercero [Ley 31/2015](#)– respecto de los incentivos a la contratación de personas que, por su situación, tengan un menor índice de acceso al mercado laboral, apenas presenta novedad. En realidad, el objetivo mayor es unificar en la [Ley 5/2011](#) las diversas medidas de incentivo existentes para favorecer el autoempleo/emprendimiento social –(1) bonificaciones para incorporar trabajadores a las empresas de economía social (nuevo art. 9); (2) capitalización de desempleo para incorporar socios trabajadores o de trabajo en las cooperativas o en las sociedades laborales (nuevo art. 10); (3) bonificación en contratos de interinidad previstos para tales sujetos de autoempleo colectivo social por causas de conciliación de la vida laboral y familiar (nuevo art. 11)<sup>16</sup>, y (4) pago único de la prestación por cese de actividad (nuevo art. 12)–.

<sup>15</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA. *Guía relativa a la aplicación en los servicios de interés económico general, y en particular en los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión Europea, en materia de ayudas estatales, de contratación pública y de Mercado Interior*. SEC 2010, 1545 final.

<sup>16</sup> Por su parte, el artículo quinto da nueva redacción a la disposición adicional segunda de la [Ley 12/2001, de 9 de julio](#), relativa a las bonificaciones –100%– de cuotas de Seguridad Social –todas las contingencias– para los trabajadores



#### 4. Una innovación mayor: El reconocimiento de los «mercados tutelados» a favor de las empresas de inserción

A mi juicio, mucho mayor interés presenta la reforma del artículo cuarto de la [Ley 31/2015](#). Este precepto modifica la disposición adicional quinta del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público ([Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre](#)).

Ya previsto para los Centros Especiales de Empleo, ahora la ley autoriza a que, a tenor de concretas decisiones de cada Administración pública –se trata de una norma de legislación básica (disp. final primera [Ley 31/2015](#))–, también las empresas de inserción puedan beneficiarse de la reserva de determinados porcentajes –cuotas– de mercados de contratación pública. La nueva regulación abre la puerta para la difusión o generalización de la

---

**Esta figura supone proteger –blindar– una parte, proporcional y razonable, para no lesionar reglas y principios indisponibles del Derecho de la Competencia, de los mercados de contratación pública, a los que solo podrían acceder estas empresas**

---

que sin duda es «cláusula social» en la compra pública más potente de todas: los denominados «mercados tutelados» o «mercados reservados». Esta figura supone proteger –blindar– una parte, proporcional y razonable, para no lesionar reglas y principios indisponibles del Derecho de la Competencia, de los mercados de contratación, a los que solo podrían acceder estas empresas. De este modo, del empleo protegido se pasaría al «mercado protegido» –análogamente, por poner un ejemplo más conocido, las empresas de trabajo temporal tienen reservado todo el mercado del empleo temporal indirecto; aquí la reserva tan solo puede ser de una cuota, reducida, pero útil para cumplir su misión de inserción–. Sin duda, esta era una reivindicación mayor del sector de la economía social propio de las empresas de inserción, en la medida en que las fuentes usuales de financiación compensatoria, las subvenciones y las bonificaciones, ni son suficientes –por su escasa cuantía– ni son adecuadas –por sus burocracias administrativas de gestión, que impiden una liquidez suficiente para la dinámica empresarial–.

#### 5. Un nuevo incentivo ¿para tomarse en serio? los mercados de trabajo transicionales: Del empleo protegido al empleo ordinario

Sea como fuere, es evidente que el trabajo de inserción supone mantener de forma altamente crónica o perpetuada a las personas en empleos protegidos, cuando la inserción por lo económico más efectiva apunta a la transición desde esa situación de trabajo –y mercado ahora– protegido a un trabajo –y mercado– ordinario. Precisamente, a fin de avanzar en este fin, siempre reconocido

---

sustituidos –contratos de interinidad– durante los periodos de descanso por motivos de conciliación –maternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural o suspensión por paternidad–.

legalmente pero poco practicado, el artículo sexto de la [Ley 31/2015](#) modifica la [Ley 43/2006, de 29 de diciembre](#), para la mejora del crecimiento y del empleo –otra antigualla jurídica, como la [Ley 12/2001](#)–. Esa modificación consiste en la inclusión de un nuevo párrafo tercero al apartado 5 del artículo 2. En él se establece un nuevo incentivo para el supuesto de contratación de personas en situación de exclusión social por empresas que no tengan la condición ni de empresas de inserción ni de Centros Especiales de Empleo, cuando dichos trabajadores han prestado sus servicios para una empresa de inserción, con el objetivo de favorecer, como se decía, esa transición entre el mercado protegido y el ordinario, donde se supone que tendrá más oportunidades de promoción y desarrollo, y más estabilidad.

El incentivo, con ser relevante, no es suficientemente significativo para que ese fin sea creíble, pese a ser clave para comprender el carácter estructuralmente transitorio del empleo creado por tales empresas de inserción socio-económica. Así:

---

**El incentivo, con ser relevante, no es suficientemente significativo para que ese fin sea creíble**

---

«En aquellos supuestos en los que el trabajador contratado haya finalizado un contrato de trabajo con una empresa de inserción social durante los 12 meses anteriores, no haya prestado posteriormente sus servicios por cuenta ajena para otro empleador con posterioridad al cese en la empresa de inserción y sea contratado por un empleador que no tenga la condición de empresa de inserción o centro especial de empleo, la bonificación será de 137,50 euros al mes, durante un periodo máximo de 12 meses. A la finalización de este periodo de 12 meses, serán de aplicación las bonificaciones previstas en los párrafos primero y segundo de este apartado hasta la duración máxima prevista».

## V. UN BREVIARIO DE LA «PARTE EXTRAVAGANTE»: TRANSITORIEDAD, DIFERIMIENTO APLICATIVO Y COHERENCIA NORMATIVAS

Es manifiesto que una ley que pretende introducir novedades importantes y que, sobre todo, busca mayor coherencia en la regulación de una materia muy abigarrada y aún más dispersa, debía cuidar especialmente la «parte final», la externa al «cuerpo legislativo», a fin de dar coherencia a sus propósitos. Eso sí, es muy llamativo que una ley que dice querer favorecer, con «pasión jurídica», el emprendimiento, lo primero que recuerde es que estamos, seguimos, en crisis y que las medidas desarrolladas en la norma lo son «a coste cero», esto es, no generará incremento de gastos de personal –disp. adic. única–. En todo caso, no debe confundirse con que no generará costes públicos, porque, como hemos dicho, sí que los tiene y muchos, a cargo fundamentalmente de la Seguridad Social.

Especial peso tendrán las normas de Derecho transitorio –la disp. trans. primera regula la de las medidas de fomento del autoempleo que se vienen disfrutando con anterioridad a la entra-

da en vigor de esta ley; la disp. trasn. segunda prevé la aplicación de los nuevos plazos previstos para la suspensión de la prestación por desempleo a aquellos beneficiarios que, a la entrada en vigor de la presente ley, tuviesen suspendida dicha prestación por la realización de un trabajo por cuenta propia-, previendo, por lo general, un efecto ampliado, a fin de permitir a sus beneficiarios el disfrute de las mejoras previstas en las modificaciones respecto a la regulación anterior. Claro, tales beneficios ampliados han llevado a que se difiera un mes la entrada en vigor de la norma –dips. final segunda–.

Ahora bien, realmente, la previsión legal más significativa de esta parte es su nutrida disposición derogatoria, dado que el objetivo de cohesión exige incluir las reglas dispersas en un solo texto y derogar los vigentes. A tal fin, creo que el listado contenido es correcto<sup>17</sup>. Y para finalizar, de particular alcance es la norma relativa a fijar los títulos competenciales, en la medida en que este tipo de –perniciosas– «leyes portaaviones» afectan a numerosas materias, algunas de las cuales no suscitan duda alguna en torno a la competencia exclusiva estatal, pero otras sí –disp. final primera–<sup>18</sup>. Al

---

**Realmente, la previsión legal más significativa de esta parte es su nutrida disposición derogatoria, dado que el objetivo de cohesión exige incluir las reglas dispersas en un solo texto y derogar los vigentes**

---

<sup>17</sup> Derogaciones normativas:

- **ETAU**: Las disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta y decimosexta. Las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera. La disposición final quinta.
- **LGSS**: Las disposiciones adicionales trigésima quinta y trigésima quinta bis.
- **Ley 45/2002, de 12 de diciembre**: La disposición adicional undécima y la disposición transitoria cuarta.
- **Ley 3/2012, de 6 de julio** (reforma laboral): La disposición adicional undécima.
- **Ley 18/2007, de 4 de julio**, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos: La disposición adicional primera.
- **Ley 11/2013, de 26 de julio**, de medidas de apoyo al emprendedor: Los artículos 3 y 14.
- **Ley 32/2010, de 5 de agosto**: La disposición adicional decimocuarta.
- **Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre**, por el que se desarrolla la Ley 32/2010: La disposición adicional cuarta.

<sup>18</sup> Artículo primero: Competencia exclusiva *ex* artículo 149.1.6.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la **Constitución Española** –CE– (legislación mercantil; laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas, y legislación civil, salvo los apartados ocho, nueve y trece, que se dictan al amparo de lo previsto por el art. 149.1.17.<sup>a</sup>).

Artículo segundo: Artículo 149.1.17.<sup>a</sup> de la **CE** (Seguridad Social).

Artículo tercero: Artículos 149.1.13.<sup>a</sup> (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 149.1.17.<sup>a</sup> de la **CE**.

Artículo cuarto: Artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la **CE** (legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas).

Artículos quinto y sexto: Seguridad Social.

respecto, hay que recordar la polémica en torno a las competencias relativas a «políticas activas de empleo», en la medida en que, pese a la doctrina del Tribunal Constitucional, hoy acrisolada, sobre su imbricación en el título de la «legislación laboral» y la íntima conexión del mismo con el de la «coordinación económica general» —el preámbulo de la [Ley 30/2015](#), sobre Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, lo recuerda de manera expresa y lo aprovecha—, las medidas favorables al emprendimiento y al autoempleo asumen una naturaleza jurídica parcialmente diferente y eso condiciona notablemente los ámbitos competenciales. Así lo probaría el que todas, o casi, las comunidades autónomas cuenten con marcos específicos para el autoempleo y/o el emprendimiento, mercantil o social que sean.

## VI. DE LA «PASIÓN» A LA «INFLACIÓN JURÍDICA»: MÁS Y MEJORES POLÍTICAS Y MENOS «FRENESÍ» LEGISLATIVO

Es hora de concluir esta crónica crítico-expositiva. Ninguna reserva guardo respecto a la oportunidad de delimitar un marco regulador y promocional más eficaz y coherente a favor del autoempleo y/o emprendimiento, se adjetive de social o no. Ahora bien, esa conveniencia no puede legitimar ni cualquier modo de llevarlo a cabo ni cualquier forma de financiarlo.

---

**Ninguna reserva guardo respecto a la oportunidad de delimitar un marco regulador y promocional más eficaz y coherente a favor del autoempleo y/o emprendimiento...**

---

Lleva razón, a mi juicio, el [Dictamen del CES](#) cuando critica de esta enésima ley tanto las formas —se ha hecho una reforma general contando solo con una parte de los sujetos con titularidad en el Diálogo Social—, cuanto el contenido —se unifica solo una parte del conjunto de incentivos cuando lo que está pendiente es la reordenación del conjunto mismo; además, se insiste en una técnica, los incentivos económicos, sobre los que la experiencia y los estudios enseñan que llevan tiempo agotados en su eficacia, ocasionando más efectos perversos (pesos muertos, efectos desplazamiento) que beneficios—. Ahora bien, por encima de estas críticas, creo que la más relevante, y que también está claramente apuntada en ese muy interesante [dictamen](#), es la que denuncia cómo, una y otra vez, sin perjuicio

---

**... pero el núcleo duro de las políticas activas de mercado de trabajo y de promoción del emprendimiento, siguen asentándose sobre técnicas —las reducciones o exenciones, totales o parciales— que minan los ingresos del sistema de la Seguridad Social**

---

de la importancia creciente de los incentivos fiscales, e incluso civiles y mercantiles, el núcleo duro de las políticas activas de mercado de trabajo y de promoción del emprendimiento, siguen asentándose sobre técnicas —las reducciones o exenciones, totales o parciales— que minan los ingresos del sistema de la Seguridad Social. Consecuentemente, se explica así que el

creciente volumen de empleo –y de autoempleo–, como señal indicativa de una cierta, relativa, pero apreciable, recuperación en el plano macro-económico y macro-social del empleo, no vaya acompañada de una solvencia paralela del sistema de Seguridad Social que, antes al contrario, una vez más, vuelve a oír los cantos de sirena de los problemas de sostenibilidad.

En suma, por doquier –ámbito penal, tributario, ambiental, etc.–, en vez de diseñar y practicar políticas eficaces, equitativas y eficientes para resolver las diferentes grandes cuestiones que tienen planteadas las sociedades de nuestro tiempo, se insiste en expedir cada vez más leyes –en el ámbito aquí expuesto,

para aumentar los incentivos al autoempleo y al emprendimiento, en general, y social en particular–. Esta pasión jurídica por las leyes –aquí de autoempleo y emprendimiento–, termina, sin embargo, como bien apreciara el gran jurista y sociológico francés con el que he encabezado –y realmente alentado– este repaso por las más relevantes novedades que presentan diversas leyes sobre la materia, en un vicio de frenesí legislativo que más que reforzar el valor que dice perseguir y «amar» –el emprendimiento– le hace tambalearse y perder credibilidad. Él decía que este tipo de «pasiones jurídicas» –muy francesas, desde la época de Napoleón– llevan a «mucho Derecho», yo diría que desembocan más bien –*rectius*: peor– en «demasiadas leyes», pero «sin mucho Derecho serio».

---

**Este tipo de «pasiones jurídicas» yo diría que desembocan en «demasiadas leyes», pero «sin mucho Derecho serio»**

---



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