

TRABAJO AUTÓNOMO Y PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD: LA REFORMA ANUNCIADA SOBRE EL «DESEMPLEO» DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

MIGUEL ÁNGEL PURCALLA BONILLA

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona)

Extracto:

CORREN tiempos de reforma en el régimen del trabajo autónomo, auspiciados en gran medida, aunque no exclusivamente, por el Estatuto del Trabajo Autónomo. Uno de los principales frentes abiertos en la actualidad es el relativo a la protección por desempleo o, mejor, a la protección de las situaciones de inactividad de los «autoempleados». A la vista de esta realidad, se abordan en el presente trabajo las principales claves de bóveda de la cuestión, tomando como referencia necesaria el reciente Informe del Comité de Expertos sobre la denominada «prestación por cese de actividad» (que es técnicamente distinta a la prestación por desempleo), la normativa vigente y sus necesarias reformas, así como los aspectos del desempleo que ya están recogidos con relación al trabajo autónomo (por ejemplo, la capitalización).

Palabras clave: cese de actividad, desempleo, autónomos, prestaciones, gestión y control.

Sumario

- I. La protección por desempleo como reclamación recurrente, y no exenta de problemática, de los autónomos y sus asociaciones profesionales: ¿hacia dónde vamos?
- II. Las intersecciones jurídicas preexistentes entre desempleo y trabajo autónomo: ¿de dónde venimos?
 - II.1. La capitalización del desempleo como realidad ya existente.
 - II.2. Cobro actual de la prestación por desempleo, en determinadas circunstancias, por parte del trabajador autónomo.
- III. La propuesta contenida en el informe del comité de expertos: comentario sistemático de sus contenidos.
 - III.1. Ámbito subjetivo de la protección.
 - III.2. Contingencia protegida.
 - III.3. Acción protectora.
 - III.4. Dinámica de la prestación.
 - III.5. Régimen financiero y gestión de la prestación.
 - III.6. Régimen de obligaciones, infracciones y sanciones.

I. LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO COMO RECLAMACIÓN RECURRENTE, Y NO EXENTA DE PROBLEMÁTICA, DE LOS AUTÓNOMOS Y SUS ASOCIACIONES PROFESIONALES: ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Las políticas de fomento del empleo autónomo en el contexto europeo, estatal y autonómico (incluida la implicación de las instancias municipales, especialmente a través de los pactos territoriales de empleo), no son, ciertamente, un camino inexplorado. En términos jurídicos, el sustrato de esta actuación normativa se contiene, en primer lugar y como remarcó la Comisión de Expertos en su informe de octubre de 2005 ¹ sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA), en los artículos 40 (política pública orientada al pleno empleo) y 131 (progreso social y económico) de la Constitución Española. En segundo lugar, en la Estrategia Europea de Empleo, con el correlato de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y, más recientemente, del Plan Nacional de Reformas del Reino de España, pues la promoción del autoempleo es una de las actuaciones estratégicas del segundo pilar de dichas actuaciones normativas (política empresarial y creación de empleo).

No es la del pleno empleo una noción que deba interpretarse como un estado de completa ausencia de desempleados, sino en su acepción más común de paro friccional, que se configura como un breve intervalo de expectativa hasta que el trabajador vuelva a ser requerido en su antiguo puesto de trabajo, o a uno nuevo acorde a sus posibilidades, o, en fin, a que emprenda una actividad autónoma. El fomento del trabajo autónomo opera, así y con un crecimiento interanual durante el trienio 2003-2006 de un 4 por 100, tanto como mecanismo de reducción del desempleo, cuanto como instrumento de creación y generación de riqueza (los más de 3 millones de autónomos generan en España cerca del 18% del Producto Interior Bruto ²). El problema ha surgido, empero, en el período comprendido entre 2007 y el primer trimestre de 2009, de la mano de la crisis económica que, con ritmo frenético, está destruyendo empleo asalariado y, desde luego, también autónomo (cuando menos, en apariencia, aunque los números de afiliación van por otro lado –lo que no quiere decir que el ritmo de trabajo y de facturación no haya decrecido considerablemente, pues el mantenimiento del alta no niega la problemática económica de muchos autónomos, por ejemplo, en cuanto a la morosidad en el cobro de facturas–). Según los datos estadísticos oficiales, al finalizar el año 2007 había 3.428.868 trabajadores autónomos, inscritos en los diferentes regímenes por cuenta propia de la Seguridad

¹ Comisión de Expertos integrada por CRUZ VILLALÓN, J.; DEL REY GUANTER, S.; MAROTO ACÍN, J.A.; SÁEZ LARA, C. y VALDÉS DAL-RE, F. (coordinador de la Comisión). El Informe se presentó en octubre de 2005 y está publicado bajo el título: *Un estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo*, Madrid: MTAS, 2006.

² BAJÉN GARCÍA, A.: «El fomento del trabajo autónomo en España», *Documentación Laboral*, n.º 78, 2006, pág. 135.

Social, siendo el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) el más numeroso de ellos: 3.167.847 (RETA), 245.725 (Agrario) y 15.296 (Mar) ³; mientras que, a 31 de diciembre de 2008, el número de afiliados al RETA asciende a 3.338.464, el de trabajadores por cuenta propia del régimen agrario a 3.323.400, y el de trabajadores por cuenta propia afiliados al régimen del mar a 15.064 ⁴.

En nuestro país, se ha puesto de relieve la múltiple función socioeconómica del trabajo autónomo ⁵. De forma muy resumida, dicha función puede resumirse en tres ejes:

- Por un lado, es una fórmula de creación de puestos de trabajo (negocio o actividad emprendedora) y/o de retorno o integración al mercado de trabajo de personas desempleadas. Algunos estudios han puesto de relieve que, cuando menos parcialmente, la transición del desempleo al «autoempleo» es una situación de «refugio» para nuestro mercado de trabajo ⁶. En esta dirección, las «Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)» ⁷ y la Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros ⁸ señalan, como uno de los elementos para promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo, la facilitación de las transiciones en materia de categoría profesional, incluidas la formación, la *actividad profesional autónoma*, la creación de empresas y la movilidad geográfica (directriz núm. 21).
- Por otro, es un mecanismo recurrente de externalización y descentralización de las estrategias empresariales, en el marco del fenómeno de las contrata y subcontratas, como fórmula que confirma el resquebrajamiento de la noción de empleo asalariado y, paralelamente, la extensión del conflicto social propio de este a otros formatos de empleo. Ello no hace sino confirmar que la voluntariedad del trabajo autónomo no es del todo cierta; más bien lo contrario, pues como se ha señalado con acierto «al trabajo en régimen de autonomía no se accede únicamente a través de una libre opción personal. Una decisión de esta naturaleza está acusadamente condicionada por unas estrategias y métodos de organización y producción de la actividad económica que expulsan del mercado de trabajo a un número creciente de trabajadores asalariados para situarles en los más frágiles y desprotegidos terrenos del trabajo autónomo ⁹».
- Finalmente, es una vía para combatir la exclusión social (dentro de los itinerarios formativos y de empleabilidad que pueden diseñar las empresas de inserción, por ejemplo). En efecto, es claro que la realidad económica de los últimos años muestra claramente que el

³ Vid. <http://www.mtas.es/es/empleo/economia-soc/autonomos/estadistica/2007/4trim/Autonomos4AltaSS.pdf>.

⁴ Vid. <http://www.mtas.es/es/empleo/economia-soc/autonomos/estadistica/2008/4trim/Publicacion.pdf>.

⁵ LÓPEZ I MORA, F.V.: *El trabajo autónomo en España*, CIRIEC-España, Valencia, Colección Informes, número 3, 2007, págs. 39-40; MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: «El Estatuto del Trabajo Autónomo: alcance protector y linderos del Derecho del Trabajo», *Aranzadi Social*, núm. 2, 2008.

⁶ AA.VV. (dir. CUADRADO ROURA, J.R.): *Empleo autónomo y empleo asalariado. Análisis de las características y comportamiento del autoempleo en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Informes y Estudios, 2004, págs. 86-87; para el caso alemán, vid. KNUTH, M.: «Self-employment and the labour market in Germany», <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/43/13.pdf>.

⁷ COM/2005/0141 final.

⁸ Diario Oficial de la Unión Europea núm. L-205, de 06/08/2005.

⁹ MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: «El Estatuto del Trabajo...», cit.

crecimiento económico no puede explicarse sin la aportación de los microempresarios (pese al impacto mediático de los movimientos económicos de las medianas y de las grandes empresas), y tampoco el mantenimiento del empleo puede lograrse sin la contribución de los emprendedores¹⁰. El impacto del trabajo autónomo, además, presenta múltiples facetas, pues no se trata de un modelo de prestación unívoco ni uniforme. Como bien se ha dicho, «En la actualidad, la figura del trabajador autónomo no coincide con la de hace algún tiempo, junto a las figuras clásicas de comerciantes, agricultores y profesionales, encontramos otras, que proliferan en países desarrollados en actividades de alto valor añadido, tan heterogéneas como autónomas económicamente dependientes, socios trabajadores de sociedades cooperativas y sociedades laborales o los administradores de sociedades mercantiles que poseen el control efectivo de las mismas¹¹».

En otros países del contexto europeo (Francia, Alemania e Inglaterra), un interesante estudio ha puesto de relieve que existen dos posicionamientos muy diferentes sobre la expansión del «autoempleo», aunque ninguno de ellos responde de modo totalmente satisfactorio al dilema sobre cómo puede fomentarse el empleo autónomo¹²: por un lado, la de quienes sostienen que el empuje del desempleo (*unemployment push*) es un acicate, *per se*, para un incremento notorio del empleo autónomo como refugio para el desempleado; por otro, la de aquellos que sostienen que solo en un contexto económico favorable (*the prosperity pull*) puede existir un incremento claro del autoempleo. Ambos son factores que, sin duda, pueden influir en una mayor implantación del empleo autónomo, pero junto a otros factores no menos importantes en la práctica: me refiero a la edad y a la formación de quien(es) decide(n) acogerse a esta fórmula de trabajo, aunque también sobre estos factores subjetivos existen diferencias apreciables (por ejemplo, en el Reino Unido, los jóvenes sin cualificación o con escasa formación se acogen más a esta fórmula de prestación, mientras en Francia y Alemania la mejor formación y la mayor edad –como sucede en España, donde la mayoría de autónomos tienen 40 o más años– son parámetros más importantes para el acceso al –o la conservación del– empleo autónomo)¹³.

Bajo el paraguas de una doble realidad (regulación jurídica reciente en nuestro país del empleo autónomo –Ley 20/2007, de 11 de julio, que aprueba el Estatuto del trabajo autónomo– y medidas jurídicas y económicas diversas de fomento del empleo autónomo), descuella por su actualidad una conocida y tradicional reivindicación del colectivo de los trabajadores autónomos y de sus organizaciones representativas: la de poder disfrutar de una prestación por cese en su actividad que resulte equivalente, en la medida de lo posible, a la prestación por desempleo prevista para los trabajadores por cuenta ajena¹⁴. Se trata de un tema complejo, pues no les faltan argumentos ni a los detractores ni a los defensores de dicho planteamiento.

¹⁰ MAROTO, J.A.: «Situación socioeconómica del trabajo autónomo. Visión general», en SALINAS, F. y HERRANZ, J.M.: *El Trabajo Autónomo en España*, Salamanca: Universidad Católica de Ávila, 2006, pág. 24.

¹¹ GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *Autoempleo: trabajo asociado y trabajo autónomo*, Tecnos: Madrid, 2008, pág. 328.

¹² LOHMANN, H., LUBER, S. y MÜLLER, W.: *Who is Self-Employed in France, the United Kingdom and West Germany? Patterns of Male Non-Agricultural Self-Employment*, Arbeitspapiere-Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, núm. 11, 1999, págs. 4-6.

¹³ LOHMANN, H., LUBER, S. y MÜLLER, W.: *Who is Self-Employed...*, cit., págs. 22-24.

¹⁴ MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.M.: «Comentario a la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo», *Relaciones Laborales* núm. 20, 2007.

La lectura negativa del tema señala que la involuntariedad en la pérdida del empleo, parámetro axiológico del desempleo en el caso del trabajo por cuenta ajena, es una nota que pierde un tanto su sentido, se dice, en el caso del trabajador autónomo; por ello, las cautelas contra el fraude en el control de las causas de acceso a la nueva prestación cobran aquí su máxima importancia ¹⁵. En concreto, se señala la «difícil acreditación de la exigida "involuntariedad" en la pérdida del empleo» en el caso del trabajo autónomo ¹⁶, pues el artículo 203 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) que exige que el desempleado sea aquel que «puede y quiere trabajar».

La lectura positiva, a mi juicio, es la consolidación del Estado de Bienestar en términos de igualdad real y efectiva de tutela frente a situaciones de inactividad, pues se establece un régimen que cubre la carencia del trabajo autónomo en estos casos frente a la consolidada y tradicional tutela del trabajo asalariado. A partir de esa idea positiva, es claro que el régimen jurídico de la prestación por cese de actividad debe contener una serie de elementos que garanticen tanto la viabilidad del sistema de protección social en el que se enmarca (una prestación que nazca deficitaria desde su origen sería pasto de feroces y acerbas críticas), cuanto la implementación de los requisitos objetivos (carácter contributivo y cotización obligatoria para acceder a ella ¹⁷, pero también delimitación clara de las causas, esto es, de las situaciones legales de acceso a una prestación que no es por desempleo, pero que tiene ciertas similitudes en cuanto a la situación de necesidad protegida –inactividad involuntaria– ¹⁸) y subjetivos (delimitación clara de los beneficiarios) necesarios que eviten lastres que erosionen su eficacia *ab initio*, cuando menos en orden a los objetivos que pretende cubrir.

La prestación por cese de actividad vendría a cubrir, así las cosas y como sistema de protección social pública (a modo de prestación por pseudo-desempleo ¹⁹, pues no es una prestación por desempleo y poco tiene que ver con ella ²⁰), un espacio que ahora solo está cubierto por parte de iniciativas privadas. Me refiero al hecho de que, a día de hoy, las aseguradoras privadas cuentan con diversos productos dirigidos a los autónomos: por ejemplo, existen seguros que ofrecen un capital o ayuda económica en caso de cese de actividad; los seguros de protección de pagos, que suelen vincularse a productos como hipotecas o créditos, y se hacen cargo del pago de las cuotas del préstamo durante un tiempo; o, en fin y sin ánimo exhaustivo, seguros que buscan garantizar la estabilidad econó-

¹⁵ Señala con acierto el Informe del Comité de Expertos (pág. 46) que «Las esferas habituales de actuación para prevenir el fraude en este tipo de programas han girado alrededor de dos ejes principales. En primer lugar, orientando la prestación hacia un nivel de reposición de ingresos, en relación con los percibidos en activo, suficientemente reducido para estrechar los incentivos a la vulneración de las condiciones implícitas en la prestación asegurada o, en muchas ocasiones alternativamente, reduciendo el tiempo de duración de la prestación. Y, en segundo lugar, estableciendo modelos de seguro que incluyan un amplio abanico de requisitos a cumplir no solo a la hora del nacimiento del derecho sino, en muchas ocasiones, durante su propio disfrute».

¹⁶ MERCADER, J.R. y DE LA PUEBLA, A.M.: «Comentario...», cit.; CERVILLA GARZÓN, M.J.: «La reforma "pro futuro" de la protección social de los trabajadores autónomos tras la aprobación de su nuevo Estatuto», *Actualidad Laboral* núm. 19, 2008.

¹⁷ BALLESTER PASTOR, I.: «Disposición Adicional Cuarta», en GARCÍA NINET, J.I. (dir.) y BALLESTER PASTOR, I. (coord.): *Comentarios a la Ley del Estatuto del trabajo autónomo*, Valencia: CISS, 2007, pág. 566.

¹⁸ En la doctrina, se señalaron como ejemplos «las quiebras por razones económicas, o cuando existen Expedientes de Regulación de Empleo», que podrían encajar en esa involuntariedad. *Vid.* RIVAS VALLEJO, M.P.: «Aspectos estructurales y primeras reflexiones sobre el Estatuto del Trabajo Autónomo», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 136, 2007, pág. 812.

¹⁹ BALLESTER PASTOR, I.: «Disposición Adicional Cuarta», cit., pág. 568.

²⁰ FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: «El rumbo del RETA a partir del Estatuto del Trabajo Autónomo», *Aranzadi Social*, núm. 16, 2007.

mica a quienes, por su perfil profesional, no pueden permitirse bajar el ritmo de ingresos ni por accidente ni por enfermedad, y que contemplan una indemnización diaria en caso de enfermedad o accidente.

Debe señalarse que el Estatuto del Trabajo Autónomo no contiene, en realidad, ninguna previsión inmediata sobre la prestación que nos ocupa, aunque sí una cláusula compromisoria, a modo de norma secundaria o de organización y no primaria (en su disp. adic. cuarta), que no por ello es un mero *flatus vocis*, desde luego: que el Gobierno establecerá un sistema específico de protección por cese de actividad para los autónomos, en función de sus características personales o de la naturaleza de la actividad ejercida, «siempre que estén garantizados los principios de contributividad, solidaridad²¹ y sostenibilidad financiera– (elemento objetivable, especialmente en cuanto a la participación económica de los beneficiarios –cotizaciones–), y que, además –ello responda a las necesidades y preferencias de los trabajadores autónomos» (parámetro normativo de más difícil interpretación²²). En resumidas cuentas, el Estatuto del Trabajo Autónomo prevé que el Gobierno, siempre que estén garantizados los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera y ello responda a las necesidades y preferencias de los autónomos, propondrá a las Cortes Generales la regulación de dicho sistema, en función de las características personales o de la naturaleza de la actividad ejercida (de lo que se deduce que el sistema puede tener un alcance no generalizado, sino singularizado o estratificado en formatos distintos).

Lo que sí apunta el Estatuto del Trabajo Autónomo es alguno de los aspectos de esa futura regulación: la articulación de la prestación se realizará de tal forma que, en los supuestos en que deba aplicarse en edades cercanas a la edad legal de jubilación, su aplicación garantice, en combinación con las medidas de anticipación de la edad de jubilación en circunstancias concretas contempladas en la LGSS, que el nivel de protección sea el mismo, en supuestos equivalentes de carrera de cotización, esfuerzo contributivo y causalidad, que el de los trabajadores por cuenta ajena, sin que ello pueda implicar costes adicionales en el nivel no contributivo. Asimismo, las Administraciones Públicas podrán, por razones de política económica debidamente justificadas, cofinanciar planes de cese de actividad dirigidos a colectivos o sectores económicos concretos, previsión que puede llegar a suponer, si es que en algún momento se regula el tema, la prejubilación de determinados colectivos de trabajadores autónomos, como veremos más adelante. En opinión de la doctrina científica, esta previsión supone una autorización legal de cofinanciación de dichos planes para supuestos concretos de regulación de una actividad (como se ha planteado en casos de reconversión económica o derivados de situaciones de fuerza mayor)²³.

La regulación del Estatuto del Trabajo Autónomo, por lo tanto, encierra un simple compromiso de futuro (cuyo antecedente se remonta a la disp. final sexta de la Ley 53/2002, de medidas fiscales,

²¹ El carácter redistributivo de la prestación debe entroncar con este parámetro.

²² El Informe del Comité de Expertos señala (págs. 14-15) que el término «necesidades y preferencias» responde a «orientar la iniciativa prelegislativa del Gobierno, sujetando la misma a la constatación por el propio ejecutivo de que, en efecto, entre los trabajadores autónomos o en ciertos colectivos de trabajadores autónomos hay una necesidad que debe ampararse socialmente por un sistema público de protección».

²³ VALVERDE ASENCIO, A.: «La protección social del trabajador autónomo», en DEL REY, S. (dir.): *Comentarios al Estatuto del trabajo autónomo*, Valladolid: Lex Nova, 2007, pág. 298.

administrativas y de orden social²⁴, que ya recogía la posibilidad de establecer un fondo de garantía en caso de cese por causas objetivas para los autónomos económicamente dependientes), que no está sometido a plazo alguno de cumplimiento. A nivel comparado, algunos países de la Unión (pocos, empero, y la mayoría de la Europa del Este) recogen prestaciones por desempleo de los autónomos: es el caso de Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Lituania, Hungría y Rumanía²⁵.

En los últimos compases de 2008, y tras algún meritorio esfuerzo doctrinal al respecto²⁶, el asunto se ha revitalizado: junto a las ayudas que algunas Comunidades Autónomas han establecido (por ejemplo, la de Castilla-La Mancha²⁷), el Informe elaborado por un grupo de expertos para el Ministerio de Trabajo e Inmigración, de prosa florida por cierto, ha sentado las bases de una futura regulación²⁸.

A trazos gruesos, la futura regulación del «desempleo» (para 2010-2011), o, mejor, de la futura prestación por cese de actividad de los autónomos seguirá los siguientes parámetros:

- a) Obligatoriedad en la cotización (como sucede en el caso de la incapacidad temporal), con un tipo del 3,15 por 100 (propuesto por el Informe del Grupo de Expertos y revisable por la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado), pues con ello se garantiza la solidaridad, la contributividad y la sostenibilidad financiera. Señala el Informe del Comité de Expertos (pág. 52), en cuanto a tipo de cotización referido, que «el modelo no debería exigir mucho más dado que a diferencia del seguro de desempleo en el que la cotización es conjunta entre empresarios y asalariados, la prestación por cese de actividad sería financiada en exclusiva por la cotización del trabajador autónomo».

Como bien señala el Informe del Comité de Expertos, esa obligatoriedad obedece a varios motivos:

- En primer lugar, la obligatoriedad se mueve en la senda de la convergencia con el régimen general auspiciada por el Pacto de Toledo, y en la misma línea que «La obligatoria incorporación de los trabajadores autónomos independientes (TRADE) a la cobertura de la incapacidad temporal (IT) y de los accidentes de trabajo y enfermedad profesionales»,

²⁴ En cumplimiento de las propuestas de futuro alcanzadas por el Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Economía y Hacienda, para impulsar el estatuto de la microempresa, del trabajador autónomo y del emprendedor (BOCG de 11 de junio de 2002).

²⁵ Vid. http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2007/self_employed_en.pdf, donde se puede localizar el informe *Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland Social. Protection of the self-employed*, Comisión Europea (MISSOC), 2007.

²⁶ MONEREO PÉREZ, J.L.: «El desempleo de los trabajadores autónomos», en AA.VV.: *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos*, Murcia: Laborum, 2007, págs. 234-246.

²⁷ Los autónomos de Castilla-La Mancha que cesen en su actividad (y que hayan tenido su domicilio fiscal durante los últimos cinco años en dicha Comunidad Autónoma), reciben una ayuda de 2.000 euros, en cuatro pagas de 500 euros al mes; para percibirla, deberán participar en acciones de formación del Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha (SEPECAM). Vid. http://www.manzanares.es/docs/subvenciones/ceseactividad_resumen.pdf. Para el caso de EE.UU. y las ayudas al desempleo autónomo en diversos Estados (Delaware, Maine, Maryland, New Jersey, New York, Oregon y Pennsylvania), puede consultarse <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/self.asp> y <http://www.servicelocator.org/OWSLinks.asp>.

²⁸ *Informe sobre el establecimiento de un sistema específico de protección por cese de actividad a favor de los trabajadores autónomos*, cerrado en diciembre de 2008 y coordinado por F. VALDÉS DAL-RÉ. El contenido del informe, puede consultarse en http://www.mtas.es/es/empleo/economia-soc/NoticiasDoc/NoticiasPortada/Informe_Gr_Expertos.pdf.

conforme al artículo artículo 26.3 del Estatuto del Trabajo Autónomo, así como, a partir del 1 de enero de 2008, de todos los autónomos a la protección de la IT» (disp. adic. 3.^a 1 del Estatuto del Trabajo Autónomo), «así lo confirma; como igualmente corrobora este cambio de tendencia el enunciado del número 2 de la disposición adicional 3.^a de la citada ley, que mandata al Gobierno a determinar las actividades profesionales de los autónomos que presentan un mayor riesgo, en las que será obligatoria la protección de los AT y EP».

- Al anterior argumento, añade en segundo lugar el Comité de Expertos otro diverso, de calado económico-actuarial: el hecho de que «en condiciones de equilibrio competitivo, las primas reflejan el riesgo medio de los que compran la póliza, lo cual implica que también en el ámbito privado los riesgos buenos subvencionan a los riesgos malos. Pero si, como consecuencia de ello, los potenciales asegurados con riesgos mejores dejan de suscribir el seguro de que se trate, el resultado será que solo los asegurados con más riesgo (los peores riesgos) pretenderán asegurarse, generando así el problema que la literatura económica denomina de selección adversa»²⁹.
 - En tercer lugar y desde un plano más empírico, el Comité de Expertos señala, «respecto de la existencia de distintos grados de riesgo que harían "injusto" el seguro y los problemas de sostenibilidad financiera, que si el seguro de desempleo español es financieramente viable en su actual configuración, ello se debe a la existencia de un alto volumen de asegurados que no llegan a utilizarlo nunca a lo largo de toda su vida laboral y que casi el 60 por 100 del gasto en prestaciones se origina por trabajadores que han finalizado una relación laboral de carácter temporal (que solo representan alrededor de un 1/3 del conjunto de los asegurados)»³⁰.
- b) Los trabajadores autónomos podrán empezar a cobrar el desempleo, siempre y cuando hayan cotizado durante 12 meses continuados antes del cese de su actividad. El cese supone que el autónomo debe encontrarse en situación legal de cese total de la actividad, temporal o definitiva, y acreditar la «activa disponibilidad» para la reincorporación al mercado de trabajo (suscribiendo al efecto un compromiso de promoción de la actividad emprendedora). Además, no deberán haber cumplido la edad para cobrar la pensión de jubilación, salvo que el trabajador no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello.
- c) Tendrán derecho al cobro por desempleo aquellos autónomos que cesen su actividad por unas pérdidas, durante dos años seguidos y completos, superiores al 30 por 100 de los ingresos en cada uno de los ejercicios. Además, también podrán pedirlo aquellos que tengan unas reclamaciones judiciales pendientes que supongan al menos el 50 por 100 de los ingresos correspondientes al ejercicio inmediatamente anterior, o que tengan una declaración judicial de concurso. Otro de los casos es que la trabajadora autónoma se vea obligada a interrumpir su actividad por ser víctima de violencia de género. Los autónomos dependientes que cesen su actividad por la extinción del contrato suscrito con el cliente del que dependan económicamente, también podrán acogerse, en casos diversos propuestos por el Informe de Expertos (págs. 143-144) al desempleo, según veremos en breve. Los casos de cese por fuerza mayor también se incluyen en el ámbito de la acción protectora.

²⁹ Informe del Comité de Expertos sobre la prestación por cese de actividad, cit., págs. 20-21 y 42-43.

³⁰ Informe del Comité de Expertos citado, pág. 44.

- d) La protección comprende la prestación económica por cese total, temporal o definitivo de la actividad y el abono de la cotización de la seguridad del autónomo al RETA. El derecho a disfrutar del desempleo (con un compás de espera de 24 meses para un nuevo disfrute de quienes ya hayan obtenido y agotado la prestación) será a partir del primer día del segundo mes siguiente al que se produjo el cese de la actividad. La duración de la protección por cese de actividad dependerá de los períodos que se haya cotizado. Así, si se ha cotizado entre 12 y 17 meses, el período de la protección será de 2 meses; de 18 a 23 meses, serán 3 meses; de 24 a 29, la protección será de 4 meses; de 30 a 35, será de 5 meses, y de 36 o más, de 6 meses.
- e) La cuantía de subsidio se determinará aplicando a la base reguladora (promedio de las bases por las que se hubiere cotizado durante los doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese) el porcentaje del 70%. Así, sobre la base mínima del RETA de 833,40 euros mensuales para 2009, la prestación alcanzaría los 583,38 euros al mes. La gestión de la prestación la llevarán las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (supervisada por la Secretaría de Estado de Seguridad Social).

II. LAS INTERSECCIONES JURÍDICAS PREEXISTENTES ENTRE DESEMPLEO Y TRABAJO AUTÓNOMO: ¿DE DÓNDE VENIMOS?

II.1. La capitalización del desempleo como realidad ya existente.

La capitalización de la prestación por desempleo, reformada en los últimos años por Ley 45/2002, de 12 de diciembre, y por Real Decreto 1413/2005, de 25 de noviembre, permite solicitar el cobro de la prestación contributiva por dicha contingencia bien en un pago único, bien en un abono trimestral del importe correspondiente a la prestación. Constituye un buen ejemplo de la consideración del fomento del autoempleo como tránsito de políticas pasivas a políticas activas de empleo. Beneficiarios de la misma serán (tres supuestos):

- Aquellos que tengan intención de incorporarse, de manera estable y a tiempo completo, como socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o de una sociedad laboral ³¹ (debiendo aportar una certificación de la solicitud de ingreso).
- O tengan intención de constituir, en el plazo máximo de un mes desde la concesión de la prestación ³² (fecha que será la del alta en la Seguridad Social), una cooperativa o sociedad laboral (por ejemplo, como tránsito, para conservación de empleos, de una sociedad en quiebra técnica o concurso a una sociedad laboral o a una cooperativa ³³).

³¹ Aunque se trate de beneficiarios de prestaciones que hubiesen estado ya vinculados contractualmente con las cooperativas y sociedades laborales, a las que ahora pretenden incorporarse, siempre que dicho vínculo no sea superior a los 24 meses.

³² STS de 20 de septiembre de 2004 (RJ 2004/5749).

³³ STSJ País Vasco de 7 de julio de 1998 (AS 1998/3799) y STS de 25 de mayo de 2000 (RJ 2000/4800).

- Desempleados que se den de alta en el RETA, discapacitados (grado mínimo: 33%) o no.

La cuantía capitalizada ³⁴ (que solo procederá cuando el beneficiario tenga, como mínimo, derecho a tres mensualidades de prestación) debe destinarse bien a cubrir el importe de la inversión (activo fijo, activo circulante, impuestos), bien, si no se realiza inversión, a cubrir cuotas de Seguridad Social.

La capitalización (a la que no puede accederse si ya se ha hecho uso de dicho derecho durante los cuatro años inmediatamente anteriores a la nueva solicitud) tiene como finalidad la de subvencionar la cotización correspondiente a la Seguridad Social y, en el caso de trabajador autónomo no discapacitado, tiene como límite para la inversión el tope máximo del 40 por 100 (el resto debe destinarse al pago de cuotas del RETA), revisado al alza hasta el 60 por 100 en fechas recientes ³⁵, según se verá. Esta limitación, a juicio de la Comisión de Expertos (que en realidad criticaba el límite anterior al RD 1413/2005: 20%), «resta operatividad a la medida, por lo que debe contrastarse con la utilización que viene haciéndose de la misma, a los efectos de que sea o no desterrada la sospecha de posible uso fraudulento de esta medida, sospecha que justificaría la oportunidad de tal límite cuantitativo», por lo que esta propuso que desapareciera dicho tope máximo.

En caso de trabajo como socio en empresas de economía social, la capitalización comprende el importe que corresponda a la aportación obligatoria que se establezca en la cooperativa de que se trate (incluida la cuota de ingreso), o al de la adquisición de las acciones o participaciones del capital social de la correspondiente sociedad laboral que permita la adquisición de la condición de socio trabajador; y respecto de los trabajadores autónomos minusválidos, el importe cubre la inversión necesaria para el desarrollo de la actividad proyectada. En el supuesto de que, cubierta la aportación o la inversión inicial al proyecto de autoempleo, no se agote la cuantía íntegra de la prestación por desempleo capitalizada reconocida, la cantidad restante podrá destinarse al pago de las cotizaciones sociales a cargo del trabajador, lo que se hará por la Entidad gestora (estatal: servicio público de empleo, pues no se trata de competencia transferida a las Comunidades Autónomas, al tratarse de una cuantía económica vinculada a política pasiva de empleo –pago–, aunque su finalidad sea la de política activa –creación de empleo–), por períodos mensuales, previa presentación por los trabajadores de los correspondientes documentos acreditativos de la cotización.

Los trabajadores autónomos beneficiarios de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único también podrán optar por obtener toda la prestación pendiente de percibir para el pago de las cotizaciones sociales a su cargo, aunque mediante abonos mensuales previa comprobación del mantenimiento del alta en la Seguridad Social en el mes correspondiente. En este supuesto la cuantía de la subvención se calcula por días completos de prestación, correspondiendo la cuantía de la mensualidad al importe de la actividad (cuantía inmodificable salvo que el importe de la subvención sea

³⁴ Que será el valor total de la prestación que le reste por percibir al beneficiario (valor actual de la prestación total), descontándose el interés legal del dinero, percepción que puede compatibilizarse con otras ayudas que puedan obtenerse para la constitución o integración en cooperativas o sociedades laborales (por ejemplo, si la capitalización es de devengo trimestral, bonificación del 50% en la cotización al RETA).

³⁵ LÓPEZ I MORA, F.: «Un año y medio de estatuto del trabajo autónomo y su infradesarrollo: y en eso llegó una gran crisis económica», *Revesco*, núm. 96, 2008, pág. 117.

inferior a la aportación del trabajador que corresponda a la base mínima de cotización al RETA vigente). Las subvenciones consistentes en el abono de las cuotas a la Seguridad Social a los perceptores de la prestación de desempleo en su modalidad de pago único, se obtienen por el sistema de concesión directa, a través del proceso regulado en el Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo.

¿Qué añade el Estatuto del Trabajo Autónomo a la regulación hasta aquí descrita? Únicamente una cláusula compromisoria: la disposición adicional novena de la LETA señala que el Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma (como se sabe, 12 de octubre de 2007), «elaborará un estudio sobre la evolución de la medida de pago único de la prestación por desempleo para el inicio de actividades por cuenta propia», de forma que, si el resultado es favorable en cuanto a creación de empleo autónomo, «ampliara los porcentajes actuales de la capitalización de la prestación de desempleo destinados a financiar la inversión». Hasta el momento, los informes disponibles que he podido consultar al cierre de este trabajo en octubre de 2007 (informes cerrados a 11 de febrero de 2005 por el MTAS), muestran una clara tendencia al alza, entre 2002 y 2004, en la capitalización del desempleo por los trabajadores autónomos no discapacitados, en contraste con el número estable de capitalizaciones para autónomos discapacitados y para sociedades laborales, y con el decreciente en los mismos períodos para cooperativas³⁶. De continuar esa línea de tendencia, era claro que los porcentajes de capitalización debían revisarse al alza en un futuro próximo.

Esa situación ya se ha producido: las solicitudes presentadas con posterioridad al 3 de diciembre de 2008 pueden percibir un importe, como abono anticipado o capitalización de la prestación, del 60 por 100 del importe de la prestación contributiva por desempleo pendiente de percibir³⁷ (disp. trans. cuarta de la Ley 45/2002, modificada por RD 1975/2008, de 28 de noviembre). Este importe incrementado, no obstante, no es suficiente si se quiere potenciar realmente el autoempleo: por un lado, la tendencia al alza debe tender hacia el objetivo claro de que pueda capitalizarse el 100 por 100 de la prestación pendiente de cobro, pues se trata de una situación que ya se aplica en la actualidad, por ejemplo, al caso de los inmigrantes que quieran regresar a su país de origen³⁸ (una medida no exenta de polémica –pues su verdadero objetivo es «el de restar desempleados a las listas del paro y rebajar la presión sobre el mercado nacional de empleo»³⁹, al margen de la prohibición de retorno durante un período de tres años para residir y/o realizar una actividad lucrativa o profesional por cuenta propia o ajena– y con resultados más bien tristes⁴⁰). De hecho, esta posibilidad de incremento hasta el 100 por 100, como bien se ha señalado, está

³⁶ En www.mtas.es/empleo/economia-soc/NoticiasDoc/NoticiasPortada/InformeCapitaliz.pdf, puede consultarse el interesante Informe sobre la Capitalización del Desempleo, de 11 de febrero de 2005.

³⁷ PANIZO ROBLES, J.A.: «La Seguridad Social en la Ley de Presupuestos para 2009», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 311, 2009, pág. 54.

³⁸ Regulado por Real Decreto 4/2008, de 19 de septiembre, «sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen», convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados de 2 de octubre de 2008 y desarrollado por Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre. En puridad, el pago se efectúa en dos plazos: el primer plazo, correspondiente al 40 por 100 de la prestación que corresponda, debe hacerse efectivo en el momento del reconocimiento del derecho; y el segundo, por el 60 por 100 restante, se abonará al trabajador en el país de origen (que se presume que es el de la nacionalidad del inmigrante), una vez que haya transcurrido el plazo de 30 días naturales contados a partir de la realización del primer pago y en el plazo máximo de 90 días desde dicho primer pago.

³⁹ CAVAS MARTÍNEZ, F.: «El Derecho Social ante la crisis», *Aranzadi Social* núm. 19, 2008.

⁴⁰ Sobre esta normativa, LUJÁN ALCARAZ, J.: «El abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo a trabajadores extranjeros», *Aranzadi Social* núm. 16, 2008; ABRIL LARRAINZAR, P. y LANZADERA ARENCIBIA, E.: «El anticipo de la prestación

prevista en la disposición adicional novena del Estatuto del Trabajo Autónomo, conforme a la cual en el plazo de un año desde su promulgación el Gobierno debería elaborar un estudio sobre la evolución de esta medida de financiación de la inversión necesaria para el inicio de actividades por cuenta propia, ampliando los porcentajes actuales de capitalización si el resultado de aquel estudio demostrase un resultado favorable de tal medida en cuanto a la creación de empleo autónomo ⁴¹.

II.2. Cobro actual de la prestación por desempleo, en determinadas circunstancias, por parte del trabajador autónomo.

El trabajador autónomo puede cobrar en la actualidad la prestación por desempleo cuando se den las siguientes circunstancias:

- Cuando, antes de iniciar su actividad como autónomo, tuviera derecho a disfrutar del desempleo (esto es, cuando esté incurso en alguna de las situaciones legales de desempleo del art. 208 de la LGSS).
- Cuando haya suspendido el cobro de la prestación por el inicio de su actividad económica o profesional.
- Cuando la realización de su trabajo por cuenta propia sea inferior a 24 meses, contados desde el inicio de su actividad por cuenta propia [art. 212.1 d) de la LGSS].

En suma, el autónomo puede cobrar desempleo aunque podrá percibirlo si antes de haber iniciado su actividad por cuenta propia, tenía derecho al mismo por haber cotizado en el régimen general, y siempre en un plazo inferior a 24 meses desde el inicio de su trabajo por cuenta propia.

III. LA PROPUESTA CONTENIDA EN EL INFORME DEL COMITÉ DE EXPERTOS: COMENTARIO SISTEMÁTICO DE SUS CONTENIDOS

III.1. Ámbito subjetivo de la protección.

La protección por cese de actividad alcanza a los trabajadores por cuenta propia incluidos en el RETA, tengan cubierta solo la contingencia de riesgos comunes, como también los que tengan cubierta la de riesgos profesionales, en opinión del Comité de Expertos.

por desempleo de los inmigrantes: la compra de un retorno», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 310, 2009; y DE LA VILLA DE LA SERNA, D.: «Medidas de fomento de la retro-inmigración. Comentario al Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, y sus normas complementarias», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social – Iustel*, núm. 18, 2008.

⁴¹ LANDABURU, M.J.: «Presente y futuro de los trabajadores autónomos a partir del contenido de la Ley 20/2007, del Estatuto del trabajo autónomo», *Revesco* núm. 96, 2008, pág. 85.

Están obligatoriamente incluidos en el RETA:

- Trabajadores mayores de 18 años, que, de forma habitual, personal y directa, realizan una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción a contrato de trabajo.
- Cónyuge y familiares hasta el segundo grado inclusive por consanguinidad, afinidad y adopción que colaboren con el trabajador autónomo de forma personal, habitual y directa y no tengan la condición de asalariados.
- Profesionales que ejerzan una actividad por cuenta propia, que requiera la incorporación a un Colegio Profesional cuyo colectivo se haya integrado en el RETA ⁴².
- Profesionales que ejerzan una actividad por cuenta propia, que requiera la incorporación a un Colegio Profesional cuyo colectivo no hubiera sido integrado en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Debe tenerse en cuenta que quedan exentos de la obligación de alta en el RETA los colegiados que opten, o hubieran optado, por incorporarse a la Mutualidad de Previsión Social que pudiera tener establecida el correspondiente Colegio Profesional, siempre que la citada Mutualidad sea alguna de las constituidas con anterioridad a 10 de noviembre de 1995. Si el interesado, teniendo derecho, no optara por incorporarse a la Mutualidad correspondiente, no podrá ejercitar dicha opción con posterioridad ⁴³.
- Los socios de sociedades regulares colectivas y socios colectivos de sociedades comanditarias que reúnan los requisitos legales.
- Los trabajadores autónomos extranjeros que residan y ejerzan legalmente su actividad en territorio español.
- Quienes ejerzan funciones de dirección y gerencia que conlleva el desempeño del cargo de consejero o administrador, o presten otros servicios para una sociedad mercantil capitalista, a título lucrativo y de forma habitual, personal y directa, siempre que posean el control efectivo, directo o indirecto, de aquella. Se entenderá, en todo caso, que se produce tal circunstancia, cuando las acciones o participaciones del trabajador supongan, al menos, la mitad del capital social. Se presume, salvo prueba en contrario, que el trabajador posee el control efectivo de la sociedad cuando concurren algunas de las siguientes circunstancias: que, al menos, la mitad del capital de la sociedad para la que preste sus servicios esté distribuido entre socios, con los que conviva, y a quienes se encuentre unido por vínculo conyugal o de parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el segundo grado; que su participación en el capital social sea igual o superior a la tercera parte del mismo;

⁴² Por ejemplo, el artículo 1 del Real Decreto 1505/2003, de 28 de noviembre, establece la inclusión de los miembros del Cuerpo único de Notarios en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

⁴³ Con base en la disposición adicional decimoquinta, apartado 1, de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. La disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, mantiene en vigor esta disposición adicional decimoquinta, lo que ha merecido fundadas críticas en la doctrina. *Vid.*, por todos, CERVILLA GARZÓN, M.J.: «La reforma "pro futuro"...», cit.

que su participación en el capital social sea igual o superior a la cuarta parte del mismo, si tiene atribuidas funciones de dirección y gerencia de la sociedad.

- Los socios trabajadores de las sociedades laborales, cuando su participación en el capital social junto con la de su cónyuge y parientes por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el segundo grado, con los que convivan alcance, al menos, el 50 por 100, salvo que acredite que el ejercicio del control efectivo de la sociedad requiere el concurso de personas ajenas a las relaciones familiares.
- Los socios trabajadores de las Cooperativas de Trabajo Asociado.
- Religiosos y religiosas de la Iglesia Católica que sean españoles, mayores de 18 años y miembros de Monasterios, Órdenes, Congregaciones, Institutos y Sociedades de Vida Común, de Derecho pontificio, y de Derecho diocesano.
- Los escritores de libros ⁴⁴.

Sin embargo, la futura prestación por cese de actividad no va a acoger a todos estos supuestos dentro de su ámbito de cobertura. En efecto, por lo pronto y en una delimitación subjetiva en negativo, no se incluye en esta nueva prestación a los trabajadores por cuenta propia agrarios, incorporados al Sistema Especial de Trabajadores Agrarios por Cuenta Propia. Tampoco a los profesionales autónomos colegiados adscritos a mutualidades de previsión social alternativas al RETA. Quedan asimismo excluidos los socios de cooperativas de trabajo asociado integrados en el Régimen General o en un régimen especial que tenga reconocida protección por desempleo ⁴⁵.

III.2. Contingencia protegida.

Se pretende regular, mediante este sistema específico de protección para los trabajadores autónomos, a quienes pudiendo y queriendo ejercer, de forma habitual, personal y directa, una actividad económica o profesional a título lucrativo, hubieren cesado (totalmente) o interrumpido (cese temporal) esa actividad. Es esta, sin duda, una de las cuestiones más delicadas que la futura norma deberá abordar: cómo se acredita objetivamente la situación de inactividad que permita el acceso a la prestación aquí analizada. En este sentido, se ha señalado que «establecer una prestación idéntica a

⁴⁴ Como señala RAMOS QUINTANA, M.I.: «Sujetos beneficiarios de la protección por desempleo», *Relaciones Laborales*, Tomo II, 1990, el Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, dictado en desarrollo de la disposición adicional segunda de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción protectora de la Seguridad Social, «integró en el Régimen General de la Seguridad Social los siguientes –hoy, extintos– Regímenes Especiales: Trabajadores Ferroviarios, Jugadores de Fútbol, Representantes de Comercio, Toreros y Artistas, al tiempo que integró el Régimen Especial de Escritores de libros en el de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos».

⁴⁵ *Vid.* Real Decreto 1043/1985, de 19 de junio, por el que se extiende la protección por desempleo a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado (BOE 2 de julio), parcialmente modificado por la disposición adicional sexta.2 de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. *Vid.* también el Real Decreto 42/1996, de 19 de enero, por el que se amplía la protección por desempleo a los socios trabajadores en situación de cese temporal o reducción temporal de jornada de las cooperativas de trabajo asociado.

la percibida por los asalariados entraña una complicación derivada de la disparidad de las situaciones fácticas en que se encuentran unos y otros: en el campo de las relaciones laborales existen circunstancias que acreditan por sí mismas la situación de desempleo, por ejemplo la baja en la Tesorería del trabajador cursada por la empresa, la carta de despido, el certificado de empresa, etc. Por el contrario, la dificultad esencial que surge en el ámbito del trabajo autónomo es la complejidad de la acreditación de los supuestos en que el cese en la actividad por cuenta propia se produce por circunstancias ajenas a la voluntad del propio trabajador, sin perjuicio de que en el campo de los TRADE esta acreditación pueda resultar un poco más sencilla ⁴⁶».

La centralidad del tema, esto es, su configuración como nudo gordiano de la prestación, ha sido reconocida por el propio Comité de Expertos, que ha señalado que «la ordenación jurídica de ambas situaciones de involuntariedad, la originaria (cese imputable al autónomo) y la sucesiva (voluntad de incorporación activa al mercado de trabajo), no es un empeño fácil. No lo es la primera modalidad de involuntariedad debido a la capacidad del trabajador autónomo de influir, con sus actos o decisiones, en la suerte de la actividad que ejerce. Y tampoco es fácil la regulación de la involuntariedad sucesiva por la resistencia del trabajo autónomo a una mecánica transposición de las medidas que, en el trabajo por cuenta ajena, pretenden garantizar tanto la seriedad de esa involuntariedad como su control ⁴⁷».

Nuevamente se traza aquí un régimen diferencial entre el trabajador autónomo y el TRADE, derivado de la disímil regulación que el propio Estatuto del Trabajador Autónomo traza; pero no solo de ella: el Informe señala con acierto (pág. 58) que «En el caso del autónomo, al no existir un contrato laboral, la finalización del trabajo depende de una decisión propia, aunque esta esté determinada por la causa objetiva de la ausencia de continuidad en el proyecto, salvo en el caso de los autónomos económicamente dependientes, donde la finalización de la actividad se puede producir por la pérdida del único cliente que el autónomo tiene».

El cese de la actividad de los trabajadores autónomos no dependientes ha sido una cuestión resuelta por el Comité de Expertos desde la perspectiva de que «La libertad de gestión de su actividad económica, que constitucionalmente tienen garantizados los trabajadores autónomos, influye en la marcha del negocio o industria, pudiendo al límite instalar a uno, al negocio, o a otra, a la industria, en un estado crítico, de inviabilidad económica, determinante del propio cese. En este contexto, la mayor flexibilidad apreciable de manera implícita en el juego de la exigencia de la involuntariedad en el cese debe ser compensada con una mayor rigidez en el tratamiento normativo de la objetivación ⁴⁸».

El referido cese debe obedecer a alguna de las siguientes causas:

- a) Concurrencia actual, o previsión debidamente acreditada de concurrencia futura, de motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos determinantes de la inviabilidad de pro-

⁴⁶ LANDABURU, M.J.: «Presente y futuro...», cit., págs. 81-82.

⁴⁷ Informe del Comité de Expertos citado, págs. 29-30.

⁴⁸ Informe del Comité de Expertos citado, pág. 34.

seguir la actividad económica o profesional. Debe acreditarse esta situación mediante declaración jurada del solicitante, a la que habrán de acompañarse, en función del motivo alegado, los oportunos documentos de carácter contable, profesional, fiscal, administrativo o judicial, en los que se hará constar la fecha de existencia o generación de los referidos motivos.

Se presume legalmente *iuris et de iure* la presencia de dichos motivos en los siguientes casos:

- Pérdidas derivadas del ejercicio de su actividad durante dos años consecutivos y completos, superiores al 30 por 100 de los ingresos en cada uno de ellos. En ningún caso el primer año de inicio de la actividad computará a estos efectos.
- Reclamaciones judiciales por deudas pendientes que comporten, al menos, el 50 por 100 de los ingresos correspondientes al ejercicio económico inmediatamente anterior.
- Declaración judicial de concurso.

El criterio que plantea esta vía de acreditación es claro: los resultados negativos del propio negocio. Ahora bien, ¿cómo demuestra un comerciante que tributa en módulos esa situación económica negativa? Me refiero al caso de los autónomos que tienen establecido un beneficio precalculado, independiente de las ventas reales que realicen, así como del hipotético beneficio o pérdida que consigan con su actividad, que deberán ingeniar soluciones contables para acreditar las pérdidas, o bien, como parece más probable, acudirán al expediente de las reclamaciones por impagos o a la vía concursal.

- b) Fuerza mayor que determine el cese o la interrupción de la actividad profesional o empresarial. Debe acreditarse mediante declaración, expedida por la autoridad competente en la que se ubique territorialmente el negocio o la industria afectado, sobre el acontecimiento causante de fuerza mayor a la que se acompañará declaración jurada del solicitante del cese o de la interrupción de la mencionada actividad, indicando la fecha de efectos (es decir, la fecha en la que se ha producido la situación de fuerza mayor).
- c) Pérdida de la licencia administrativa (acompañando resolución administrativa sobre el particular, con indicación de la fecha de efectos), que provoca un cese total temporal o definitivo de la actividad⁴⁹, siempre que la misma constituya un requisito para el ejercicio de la actividad económica o profesional, y siempre, además, que dicha pérdida no venga motivada por incumplimientos contractuales o por la comisión de faltas administrativas o delitos imputables al autónomo solicitante.
- d) Decisión de la trabajadora autónoma que se vea obligada a cesar o interrumpir su actividad como consecuencia de su condición acreditada de víctima de violencia de género. Debe acreditarse esta situación mediante declaración escrita de la solicitante, que confirme el cese o la interrupción de la actividad económica o profesional en cuestión, a la que se adjuntará, en concordancia sistemática con la Ley Orgánica 1/2004, la orden de protección o, en su

⁴⁹ Informe del Comité de Expertos citado, pág. 34.

defecto, el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios sobre la condición de víctima de violencia de género. De tratarse de una trabajadora autónoma dependiente, la referida declaración podrá ser sustituida por la comunicación escrita del cliente del que dependa económicamente en la que se hará constar el cese o la interrupción de la actividad. Tanto la declaración como la comunicación han de contener con claridad la fecha a partir de la cual se ha producido el cese o la interrupción.

El cese de la actividad de los TRADE debe obedecer a la extinción del contrato suscrito con el cliente del que dependan económicamente, por alguno de los siguientes motivos:

- a) Por voluntad del trabajador autónomo fundada en un incumplimiento contractual grave de la contraparte. Se acreditará bien mediante certificación de dicha contraparte en la que conste la indemnización abonada y la fecha a partir de la cual tuvo lugar el cese de la actividad, bien mediante resolución judicial (declarando el incumplimiento del cliente y condenando a este al pago de la correspondiente indemnización de daños y perjuicios). Se trata del único caso de acceso a la prestación por cese de actividad a iniciativa o voluntad del autónomo.
- b) Por voluntad del cliente por causa justificada de naturaleza económica, productiva, técnica u organizativa. Debe acreditarse mediante comunicación escrita del cliente del que se depende económicamente el TRADE, en la que deberá hacerse constar el motivo alegado y la fecha a partir de la cual se produce el cese de la actividad prestacional.
- c) Por voluntad del cliente por causa injustificada, salvo que la misma venga fundamentada por la decisión del trabajador autónomo dependiente de interrumpir su actividad, bien por la necesidad de atender responsabilidades familiares urgentes, sobrevenidas e imprevisibles⁵⁰, bien por riesgo grave e inminente para la vida o salud del trabajador, bien por IT, maternidad o paternidad del TRADE. Por lo demás, la referida causa «injustificada» debe acreditarse bien mediante certificación expedida por el «cliente», en la que deberá hacerse constar la indemnización abonada y la fecha a partir de la cual tuvo lugar el cese de la actividad, o bien mediante resolución judicial.
- d) Por muerte, incapacidad o jubilación del cliente, extremos que deberán acreditarse mediante certificación expedida, respectivamente, por los herederos, el representante del cliente o este mismo, en la que deberá hacerse constar el cierre definitivo y total de su empresa (esto es, la no continuidad de la actividad por inexistencia de sucesión de empresa).

En el caso del TRADE, y a diferencia del cese total que se impone al TRA, el Comité de Expertos defiende la cobertura proporcional de la prestación también a los casos de cese parcial de la acti-

⁵⁰ De acuerdo con la dicción del Estatuto del Trabajo Autónomo (art. 17), que contempla como causa de interrupción de la actividad profesional del TRADE esta necesidad de atender responsabilidades familiares urgentes, exigiendo al mismo tiempo que sean «sobrevenidas e imprevisibles», datos estos últimos que endurecen el acceso a la interrupción y que han sido criticados, con fundamento, por la doctrina [LUQUE PARRA, M. y MARTÍNEZ FONS, D.: «Régimen profesional del trabajador autónomo dependiente», en DEL REY, S. (dir.): *Comentarios al Estatuto del trabajo autónomo*, Valladolid: Lex Nova, 2007, págs. 196-197].

vidad. En concreto, señalan que cobertura de ceses e interrupciones parciales deben repercutir en la cuantía de la prestación, «operación esta que, dada la noción de TRADE, no plantea problema alguno. En caso de cese parcial, el autónomo dependiente percibirá una prestación en cuantía proporcional al porcentaje de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas y profesionales que hubiere perdido a resultas de la extinción del contrato o de la interrupción de la actividad con su cliente principal»⁵¹.

El Informe del Comité de Expertos descarta (pág. 36) un supuesto concreto como situación legal de acceso del TRADE a la prestación por cese de actividad: «la terminación del contrato o la conclusión de la obra o servicio concertados, tipo extintivo este, por cierto, que no se encuentra expresamente mencionado en el artículo 15 de la LETA aun cuando podría entenderse implícitamente incluido en el supuesto de la letra b): «causas válidamente consignadas en el contrato». Las dudas nacen de la enorme porosidad o la corta resistencia que ofrece esta causa extintiva a eventuales mecanismos engañosos entre el autónomo y el cliente de encadenamiento de contratos con reducidas interrupciones, destinadas a lograr una ayuda económica para financiar diversas finalidades, buena parte de las cuales puede incluso ser legítima (formativas, mantenimiento de la maquinaria o atención a la clientela no trabada por el cliente principal, por citar algunos ejemplos significativos). Por estas razones y al menos inicialmente, la propuesta excluye esta causa extintiva como situación legal de cese».

III.3. Acción protectora.

La propuesta formulada por el Comité de Expertos incluye tres tipos de prestaciones: dos de calado económico (una prestación periódica, y el abono por parte de la Entidad Gestora de la cotización al RETA por contingencias comunes), y una tercera «en especie» (las denominadas «medidas de promoción de la actividad emprendedora»). El diseño de la propuesta del Comité de Expertos sigue, así, el planteamiento doctrinal que apuntaba que «la percepción de esta prestación habría de pasar por el cumplimiento de tres requisitos esenciales: finalización involuntaria de la actividad, capacidad para seguir desempeñándola y compromiso de actividad»⁵².

III.3.1. Prestación económica.

La base reguladora de la prestación económica por cese de actividad se formula en términos sencillos: será el promedio de las bases por las que se hubiere cotizado durante los 12 meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese. Como se ve, la diferencia con la prestación de desempleo del trabajo asalariado estriba, en este punto, en cuanto al número de bases de cotización computadas a los efectos de determinar la base reguladora: 12, en lugar de las 6 que se toman en cuenta en la protección por desempleo.

⁵¹ Informe del Comité de Expertos cit., pág. 36.

⁵² LANDABURU, M.J.: «Presente y futuro...», cit., pág. 82.

La cuantía del subsidio, durante todo su período de disfrute se determinará aplicando a la base reguladora el 70 por 100. Señala el Informe del Comité de Expertos (pág. 54), que «la tasa de reposición de ingresos (70 por 100 durante los seis meses de percepción de la prestación) es similar a la correspondiente a los primeros seis meses de percepción de la protección contributiva por desempleo en el Régimen General, si bien en la prestación por cese de actividad la duración máxima, a diferencia de este, es inferior dado que se sitúa en seis meses (frente a veinticuatro para el Régimen General)».

III.3.2. Abono de cuotas de cotización por contingencias comunes.

El abono por parte de la Entidad Gestora de la cotización al RETA por contingencias comunes supone el pago de la cuota correspondiente a la base reguladora del beneficiario, que no podrá ser inferior a la base mínima de cotización.

III.3.3. Medidas de promoción de la actividad emprendedora.

En simetría con el «compromiso de actividad» de la prestación por desempleo (ligado a los parámetros de búsqueda activa de empleo, de aceptar una colocación adecuada y de participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad –arts. 207.c y 231 de la LGSS–), se contempla un apartado específico sobre la obligatoriedad para el beneficiario de la prestación por cese de actividad de firmar el denominado «compromiso de promoción de la actividad emprendedora». Señala a este propósito el Informe del Comité de Expertos (pág. 74), que deben diseñarse y adoptarse medidas específicas «fundamentadas precisamente en la necesidad, evidente en el momento actual, de incentivar y facilitar que un trabajador autónomo que ha cesado en su actividad económica o profesional y está percibiendo la correspondiente prestación económica por cese de actividad, reinicie su actividad como tal en las mejores condiciones posibles».

La regulación de mecanismos de apoyo público, desde las diversas instancias competentes, es no solo una necesidad sociológica (reparto del tejido social entre autónomos y trabajadores por cuenta ajena, creación de empleo en microempresas, diversificación de actividades, competitividad en un mundo global que precisa de mercados locales de calidad como vía para afrontar la deslocalización), sino también económica: en el momento de puesta en marcha de un negocio por cuenta propia, es indiscutible que todo apoyo financiero y logístico es bienvenido por el emprendedor, cuando menos para garantizar la viabilidad económica del mismo. La variedad de instrumentos para ello (potenciar los microcréditos, orientación financiera previa del proyecto, impulso de la innovación, subvenciones económicas directas, bonificaciones en la cotización, etc.⁵³) debe concentrar sus esfuerzos en el momento inicial de la actividad, desde luego y como se ha indicado, pero también en el desarrollo y afianzamiento de la misma (por ejemplo, mediante formación y asesoramiento suficientes).

⁵³ REYNA, S.: «Políticas para el fomento y la promoción del autoempleo individual», *Documentación Laboral*, n.º 77, 2006, págs. 42-43; CRUZ VILLALÓN, J.: «Propuestas para una regulación del trabajo autónomo», *Documentación Laboral*, n.º 73, 2005, págs. 38-39.

En el nivel de actuación normativa estatal, los planes nacionales de empleo han ido estableciendo, como medida de fomento del trabajo por cuenta propia, medias paulatinas como el acceso de los trabajadores autónomos a la formación profesional, la mejora de su régimen de protección social, ciertas medidas fiscales (IRPF, especialmente), la simplificación de trámites administrativos para la creación de empresas pequeñas y la promoción del espíritu empresarial en los ciclos de enseñanza y de formación profesional.

Las políticas activas de empleo se definen en la Ley de Empleo como el conjunto de todos los programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso de los desempleados al mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y adaptar la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras que tengan como finalidad fomentar el espíritu empresarial y la economía social. Estas políticas se complementarán con la protección por desempleo (de especial interés aquí es el tema de la capitalización de la prestación), estableciendo programas específicos para fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración y, cuando así se establezcan en los programas de fomento de empleo, se podrá compatibilizar la percepción de la protección o del subsidio con el trabajo.

A modo de simple ejemplo⁵⁴, la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio (BOE de 7 de junio de 2007), ha venido a regular la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo. Las cuantías están sometidas al régimen de mínimos fijado por el Reglamento CE núm. 1998/2006, de 15 de diciembre, que señala que los países de la Unión Europea no pueden dar ayudas a las empresas por importe superior a 200.000 euros (cantidad que opera como tope) en un período de tres ejercicios fiscales.

Entre los factores justificativos de esta reforma que esgrime la Exposición de Motivos de la nueva Orden de 5 de junio de 2007, descuellan los dos siguientes argumentos:

- Primero: «El largo período de tiempo transcurrido desde entonces (1986), los importantes cambios acaecidos en la economía española y sobre todo en el mercado de trabajo así como los nuevos modelos de gestión de las políticas de empleo originados por las transferencias a las Comunidades Autónomas, aconsejan reformular los contenidos de este programa para garantizar su eficacia, tanto en lo que afecta a su impacto social como a la pervivencia de los proyectos empresariales que se aborden». No debe por ello extrañar el empecinamiento del legislador del Estatuto del Trabajo Autónomo (art. 29.2, siguiendo la recomendación de la Comisión de Expertos) en la evaluación y el seguimiento del impacto de las medidas de fomento del autoempleo, lo que requiere sin duda la coordinación informativa entre los servicios públicos de empleo autonómicos y el estatal.
- Segundo: «La experiencia adquirida a lo largo de estos años pone de manifiesto que los incentivos a la creación de empleo autónomo consistentes en recursos financieros a través

⁵⁴ He abordado en profundidad el tema del fomento del empleo autónomo, en PURCALLA BONILLA, M.A.: «El fomento del empleo del trabajo autónomo», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 137, 2008, págs. 73-114; vid. también MOLINA HERMOSILLA, O.: «El autoempleo como solución –más pretendida que real–», *Aranzadi Social*, núm. 16, 2007.

de las ayudas para la reducción de los intereses de préstamos y rentas de subsistencia continúan siendo bien aceptados y valorados por sus destinatarios, aunque sus cuantías no han sido actualizadas en todo este período. Por el contrario, la asistencia técnica es una ayuda escasamente valorada, por lo que es necesario hacer más atractiva y solvente esta ayuda con el objeto de cubrir las carencias gerenciales que algunos trabajadores autónomos tienen. En línea con el apoyo a la función gerencial, se establece una nueva línea de subvención para financiar parcialmente los cursos de formación en dirección, gestión empresarial y nuevas tecnologías de la información y la comunicación».

A la vista de esas premisas, la Orden de 2007 contempla, con cargo a los fondos de empleo estatales (a repartir entre las Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal) y mediante fórmulas de cofinanciación con el Fondo Social Europeo, a través del correspondiente Programa Operativo dentro del período de programación 2007-2013, el nuevo régimen jurídico, a partir del 8 de junio de 2007, las subvenciones siguientes:

- 1.º Subvenciones por el establecimiento de desempleados como autónomos (máximo: 10.000 euros). La norma fija una escala: 5.000 euros (regla general, que es también el importe de inversión mínimo requerido, IVA aparte); 6.000 euros (desempleados de 30 o menos años); 7.000 euros (mujeres desempleadas –7.700 euros si son víctimas de violencia de género–); 8.000 euros (desempleados con discapacidad); y 10.000 euros (mujeres desempleadas con discapacidad ⁵⁵ –11.000 euros si son víctimas de violencia de género–). Interesa destacar que la solicitud de la subvención puede presentarse antes (hasta tres meses) o después (hasta seis meses) del inicio de la actividad.
- 2.º Subvenciones financieras a tanto alzado sobre préstamos, para reducir los intereses de los préstamos destinados a financiar las inversiones para la creación y puesta en marcha de la empresa, hasta un máximo de 4 puntos. Los importes son coincidentes con la escala señalada *supra* para las subvenciones por el establecimiento de desempleados como autónomos, operando también los mismos términos que en aquella para la solicitud de la subvención.
- 3.º Subvenciones para asistencia técnica (el 75% del coste de los servicios prestados, con un tope de 2.000 euros), para la financiación parcial de la contratación, durante la puesta en marcha de la empresa, de los servicios externos necesarios para mejorar el desarrollo de la actividad empresarial, así como para la realización de estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis u otros de naturaleza análoga. Dichos servicios deben ser prestados (y esto es la novedad más destacable en este punto) por las asociaciones de trabajadores autónomos de carácter intersectorial, con suficiente implantación en el ámbito territorial correspondiente; o por otras personas especializadas, físicas o jurídicas, que reúnan garantías de solvencia profesional. Las solicitudes de

⁵⁵ Con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. La acreditación del grado de minusvalía se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre.

subvención deberán presentarse en el plazo de los seis meses posteriores al inicio de la actividad.

- 4.º Subvenciones para formación (el 75% del coste de los cursos, con un tope de 3.000 euros), como válvula de financiación parcial de los cursos relacionados con la dirección y gestión empresarial y nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de cubrir las necesidades de formación del trabajador autónomo, durante la puesta en marcha de la empresa. La formación debe ser prestada por las asociaciones de trabajadores autónomos de carácter intersectorial, con suficiente implantación en el ámbito territorial correspondiente; o por otras personas especializadas, físicas o jurídicas, que reúnan garantías de solvencia profesional. Las solicitudes de subvención deberán presentarse en el plazo de los seis meses posteriores al inicio de la actividad.

Además y atendiendo a la recomendación de la Comisión de Expertos de coordinar las ayudas estatales y autonómicas al autoempleo, delimita los contenidos comunes del programa de promoción del empleo autónomo, que serán de aplicación en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas. De esta suerte, se posibilita a las Comunidades Autónomas y al Servicio Público de Empleo Estatal, en sus respectivos ámbitos de gestión, la regulación de los aspectos procedimentales y la adecuación a sus peculiaridades organizativas de los aspectos regulados en dicha norma.

Como se ha visto con anterioridad, son beneficiarios de las subvenciones, siempre que en los seis meses anteriores al inicio de la actividad no hubieran desarrollado la misma o similar actividad como autónomos o por cuenta propia), los desempleados en general, pero con atención especial a los jóvenes desempleados de 30 o menos años, las mujeres desempleadas, las víctimas de violencia de género y los desempleados/as con discapacidad; sin embargo, no es un *numerus clausus*, pues la propia Orden de 2007 señala que los servicios públicos de empleo podrán incluir a «otros colectivos con dificultades de inserción social».

La norma fija, además y en términos de coordinación de las ayudas, una regla: el importe de las subvenciones concedidas en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con subvenciones o ayudas de otras Administraciones Públicas, o de otros entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (aplicable directamente, por ejemplo, en cuanto a las obligaciones de los beneficiarios de las subvenciones antedichas, junto a la específica de la Orden TAS/1622/2007 de mantener, como mínimo, durante tres años la actividad), y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas y resulta de aplicación a las ayudas recogidas en la Orden TAS/1622/2007, complementándose con el Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, quedando derogadas, desde el 8 de junio de 2007 y con efecto no retroactivo a las subvenciones concedidas conforme a la normativa anterior, tanto la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 22 de marzo de 1994 (concesión de ayudas y subvenciones de los progra-

mas de «promoción del empleo autónomo» y de «integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo), cuanto la Orden MTAS de 16 de octubre de 1998 (concesión de ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo) en lo relativo a las subvenciones para la constitución como autónomos de trabajadores con discapacidad desempleados.

Así las cosas y retomando ahora el hilo de la futura prestación por cese de actividad, debe indicarse que el compromiso de promoción de la actividad emprendedora obliga al beneficiario, durante la percepción de la prestación económica, a desarrollar todas aquellas medidas de formación, innovación, promoción y perfeccionamiento que le permitan reiniciar, a la mayor prontitud, la anterior u otra actividad económica o profesional. Así, el trabajador autónomo deberá mostrar su disponibilidad para reiniciar una actividad profesional o económica, mediante la suscripción del correspondiente compromiso de promoción de la actividad emprendedora, compromiso por el cual se obliga a la adecuada y completa realización de tales medidas.

A elección del trabajador autónomo y con la aprobación de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, en el documento de compromiso de promoción de la actividad emprendedora se concretarán las medidas de promoción de la actividad emprendedora que se pondrán en práctica durante la percepción de la prestación económica por cese de actividad. No obstante, durante dicha percepción el trabajador autónomo podrá modificar dichas medidas, previa aprobación por parte de la Mutua. De igual manera, en caso de que el trabajador autónomo decidiera reanudar una actividad económica o profesional con anterioridad a la terminación prevista para aquellas medidas, las mismas quedarán interrumpidas, sin perjuicio de su posible continuidad en caso de que dicho trabajador reanudase la percepción de la prestación económica con posterioridad.

Las medidas de promoción de la actividad emprendedora se fijarán durante el mes inmediatamente anterior al del inicio del derecho a la prestación económica por cese de actividad. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales deberán ofrecer a los trabajadores autónomos perceptores de la prestación económica por cese de actividad, dentro del marco reglamentario que se desarrolle al efecto (tema que se pospone, pues, a su regulación reglamentaria futura), programas que contengan un conjunto de medidas adecuadas y suficientes dirigidas a la promoción de la actividad emprendedora que incidan, especialmente y en simetría con el artículo 27 del Estatuto del Trabajo Autónomo, en los siguientes ámbitos:

- a) Promover el espíritu empresarial y la cultura emprendedora.
- b) Incentivar el perfeccionamiento y la readaptación profesionales con el objetivo de facilitar el reinicio de una actividad profesional o económica por cuenta propia.
- c) Fomentar la formación y perfeccionamiento de la capacidad gerencial de los trabajadores autónomos, adaptándolas a las necesidades y preferencias concretas de los mismos.
- d) Proporcionar la información y el asesoramiento técnico necesarios, de carácter especializado, para reiniciar una actividad profesional o económica por cuenta propia.

- e) Facilitar el acceso de los trabajadores autónomos a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio a realizar.
- f) Apoyar y asesorar a los emprendedores en el ámbito de actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, nuevas tecnologías o actividades de interés público, económico o social.
- g) Formar y asesorar a los trabajadores autónomos en torno a los procesos de internacionalización de sus actividades.

En el diseño y puesta en práctica de estas medidas, se tendrán en cuenta, entre otros factores y a efectos de dotar a las mismas de un carácter individualizado, la experiencia profesional del trabajador autónomo, sus objetivos profesionales, la permanencia o no en el mismo sector de actividad económica o profesional, la previsible duración del cese de actividad, así como cualquier otro que pueda considerarse como relevante a efectos de determinar el contenido, extensión y duración de tales medidas. Consideración especial habrá de darse a las necesidades de determinados colectivos, tales como los trabajadores autónomos discapacitados.

Las Mutuas deberán garantizar, en los términos que reglamentariamente se determinen, un contenido mínimo común respecto a estos programas y medidas, con el objetivo de asegurar que los trabajadores autónomos, con independencia de la Mutua a la que estén asociados, puedan desarrollar unas actividades básicas comunes durante la percepción de la prestación. Reglamentariamente se establecerán, también, los contenidos mínimos de los programas reguladores de tales medidas, así como la participación del Consejo del Trabajo Autónomo en la configuración, seguimiento y evaluación de tales programas.

El incumplimiento de las medidas adjudicadas al trabajador para la promoción de la actividad emprendedora, así como la insuficiencia en el seguimiento de tales medidas, determinará el cese de la prestación económica por cese de actividad y, en su caso, la devolución de las cantidades hasta entonces percibidas en virtud de tal prestación, conforme a lo previsto en la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

La Secretaría de Estado de Seguridad Social, a través del centro directivo competente, supervisará y controlará los programas de medidas de promoción de la actividad emprendedora gestionados por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

III.4. Dinámica de la prestación.

III.4.1. Nacimiento del derecho.

La influencia de los parámetros de la prestación por desempleo deja su huella en la propuesta formulada por el Comité de Expertos. En efecto, si en aquella «la determinación del momento de

nacimiento de la situación legal de desempleo delimita el término temporal máximo hasta el que puede retrotraerse la protección, por cuanto define el *dies a quo* del plazo de 15 días del que dispone el trabajador para presentar la solicitud de la prestación, además de fijar el momento a partir del cual ha de computarse tanto el plazo de seis años dentro del que habrán necesariamente de comprenderse los períodos cotizados (que determinan la existencia o no del derecho a la prestación así como la duración de la misma), como el de los 180 días de cotización que van a tomarse en consideración para el cálculo de la base reguladora⁵⁶», es claro que la regulación de la prestación por cese de actividad ha seguido derroteros similares.

Se contemplan, así, los siguientes requisitos:

- a) Estar afiliados al RETA y en situación de alta.
- b) Tener cubierto el período mínimo de cotización por cese de actividad (12 meses).
- c) Encontrarse en situación legal de cese de actividad y acreditar activa disponibilidad para la reincorporación al mercado de trabajo a través de la suscripción del compromiso de promoción de la actividad emprendedora.
- d) No haber cumplido la edad ordinaria para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo que el trabajador autónomo no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello.
- e) Encontrarse al corriente en el pago de las cuotas al RETA. No obstante y si en la fecha del cese de actividad no se cumpliera con este requisito pero se tuviera cubierto el período mínimo de cotización para tener derecho a la protección, la entidad gestora requerirá al trabajador autónomo para que, en el plazo improrrogable de 30 días naturales, ingrese las cuotas debidas.

Los trabajadores autónomos deberán solicitar a la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales con la que hubieren concertado la protección por cese de actividad, el reconocimiento de la situación legal por cese de actividad. Dicho reconocimiento dará derecho al disfrute de la correspondiente prestación económica, a partir del primer día del segundo mes siguiente al que se produjo el cese de actividad. De esta guisa, se incorpora el período de un mes sin prestación con el objeto de evitar la utilización de esta medida para cubrir, por ejemplo, períodos vacacionales o transitorios de inactividad inferiores al mes (según indica el Informe del Comité de Expertos, pág. 62).

El reconocimiento de la situación legal de cese de actividad se podrá solicitar hasta el último día del mes siguiente al que se produjo el cese de actividad. No obstante, las situaciones legales de cese de actividad por motivos económicos, técnicos productivos u organizativos, por violencia de género, por voluntad del cliente fundada en causa económica, productiva, técnica u organizativa y por muerte, incapacidad y jubilación del cliente empezarán a producir efecto en la fecha que se hubie-

⁵⁶ Informe del Comité de Expertos, cit., pág. 39.

re hecho constar en las correspondientes declaraciones o comunicaciones escritas que acrediten la concurrencia de las propias situaciones.

La entidad gestora o colaboradora del sistema de protección por cese de actividad se hará cargo de la cuota de Seguridad Social a partir del mes inmediatamente siguiente al del reconocimiento de la situación legal de cese de actividad, siempre que la misma se hubiere solicitado en el plazo señalado. En otro caso, se retrotraerá al mes de la solicitud. Esta es la propuesta que formula el Comité de Expertos.

III.4.2. Duración.

La duración de la protección por cese de actividad estará en función de los períodos de cotización efectuados dentro de los 36 anteriores a la situación legal de cese de actividad de los que, al menos, 12 meses deben ser continuados e inmediatamente anteriores a dicha situación de cese con arreglo a la siguiente escala:

<i>Período de cotización (meses)</i>	<i>Período de protección (meses)</i>
• De 12 a 17	2
• De 18 a 23	3
• De 24 a 29	4
• De 30 a 35	5
• 36 o más	6

La duración máxima de esta prestación, más reducida que la de la prestación contributiva por desempleo, se justifica en el Informe del Comité de Expertos (pág. 61) por el hecho de que «la prestación por cese de actividad para el autónomo, independientemente de las condiciones que se fijen para determinar el final de la actividad por causas no voluntarias, debe ser más limitada en cuantía y tiempo que la prestación por desempleo, de forma que pueda ser financiada con un tipo de cotización más bajo, adecuadamente absorbible por el trabajador autónomo, y de evitar la utilización fraudulenta de la medida».

El trabajador autónomo al que se le hubiere reconocido y hubiere disfrutado el derecho a la prestación económica por cese de actividad, podrá volver a solicitar un nuevo reconocimiento, siempre que concurren los requisitos legales y hubieren transcurrido 24 meses desde la extinción del derecho anterior. De este período se deducirán los meses que hubieren mediado entre el período de disfrute efectivo del subsidio y el máximo al que se tuviere derecho, en función de los años de cotización acreditados, conforme a la escala antes indicada (períodos de cotización-períodos de protección).

A los efectos de determinación del período de cotización indicado:

- a) Se tendrán en cuenta exclusivamente las cotizaciones por cese de actividad efectuadas al RETA.
- b) No se tendrán en cuenta las cotizaciones por cese de actividad que no hubieren sido computadas para el reconocimiento de un derecho anterior de la misma naturaleza.
- c) Los meses cotizados se computarán como meses completos.
- d) Las cotizaciones que generaron la última prestación por cese de actividad no podrán computarse para el reconocimiento de un derecho posterior. Esto significa que los períodos previos al hecho causante deben ser ininterrumpidos, sin poderse acumular períodos de cotización más cortos que los que generan derecho a la prestación para reunir el período necesario para generar un nuevo derecho. Se trata con ello de dificultar uno de los principales «efectos perversos» del sistema de protección por desempleo del Régimen General: el encadenamiento estratégico de períodos recurrentes de alternancia de trabajo y percepción de la prestación, según señala el Informe del Comité de Expertos (pág. 62).

III.4.3. Coincidencia con situaciones de incapacidad temporal, maternidad o paternidad.

En el supuesto en que el hecho causante de la protección por cese de actividad se produzca mientras el trabajador autónomo se encuentre en situación de IT, este seguirá percibiendo la prestación por IT hasta que la misma se extinga, en cuyo momento pasará a percibir, siempre que reúna los requisitos legalmente establecidos de acceso a la prestación antedichos, la prestación económica por cese de actividad que le corresponda.

En el supuesto en que el hecho causante de la protección por cese de actividad se produzca cuando la trabajadora autónoma se encuentre en situación de maternidad, de riesgo por maternidad o de lactancia natural (o, en su caso, el trabajador autónomo se encuentre en situación de paternidad), aquella y este seguirán percibiendo la prestación por maternidad o por paternidad hasta que las mismas se extingan, en cuyo momento pasarán a percibir, siempre que reúnan los requisitos legalmente establecidos para el acceso, la prestación económica por cese de actividad que les corresponda.

Si durante la percepción de la prestación económica por cese de actividad, el trabajador autónomo entra en situación de IT, constituya o no recaída de un proceso anterior iniciado durante el ejercicio de su actividad profesional o económica, dicho trabajador pasará a percibir la prestación por IT en la cuantía que le corresponda.

El período de percepción de la prestación por cese de actividad no se ampliará como consecuencia del pase del trabajador autónomo a la situación de IT. Durante dicha situación, la entidad gestora del subsidio se hará cargo de las cotizaciones a la Seguridad Social hasta el agotamiento del período de duración del subsidio al que el trabajador autónomo tuviere derecho.

Si durante la percepción de la prestación económica por cese de actividad, la trabajadora autónoma se encuentra en situación de maternidad o de riesgo por embarazo o por lactancia natural, pasará a percibir la prestación que por estas contingencias le corresponda. Una vez extinguida esta, la entidad gestora, de oficio, reanudará el abono de la prestación económica por cese de actividad hasta el agotamiento del período de duración a que se tenga derecho.

III.4.4. Jubilación y prestación por cese de actividad.

A este respecto, el artículo 26.4 del Estatuto del Trabajo Autónomo señala lo siguiente: «Los poderes públicos promoverán políticas que incentiven la continuidad en el ejercicio de la profesión, trabajo o actividad económica de los trabajadores por cuenta propia, una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación. No obstante, en atención a la naturaleza tóxica, peligrosa o penosa de la actividad ejercida, y en los términos que reglamentariamente se establezcan, los trabajadores autónomos afectados que reúnan las condiciones establecidas para causar derecho a la pensión de jubilación, con excepción de la relativa a la edad, podrán acceder a la jubilación anticipada, en los mismos supuestos y colectivos para los que esté establecido dicho derecho respecto de los trabajadores por cuenta ajena».

Ligado a ello, la disposición adicional decimocuarta de la LETA contiene el mandato al Gobierno de elaborar, en el plazo de un año (esto es, antes del 12 de octubre de 2008, plazo que no se ha respetado, como se sabe), un estudio sobre la necesidad de incentivar el cese anticipado de trabajadores autónomos en determinados sectores. El cese anticipado en cuestión debe relacionarse con la previsión del artículo 26.4 de la LETA, recién señalada, en cuanto corresponde a las jubilaciones anticipadas de los trabajadores autónomos, en especial de los discapacitados, por razones de toxicidad, penosidad o peligrosidad de la actividad desarrollada, en los términos que por reglamento se determinen y «en los mismos supuestos y colectivos para los que esté establecido dicho derecho respecto de los trabajadores por cuenta ajena». Junto a ello, sabido es que resulta posible la jubilación anticipada para autónomos, conforme a la Ley 47/1998, de 23 de diciembre (reglas para el reconocimiento de la jubilación anticipada del sistema de la Seguridad Social en determinados casos especiales), siempre que hayan sido mutualistas antes del 1 de enero de 1967.

A la espera de una mayor concreción del tema, debe ahora recordarse sobre este último aspecto que, conforme al artículo 161.2 de la LGSS, la edad de jubilación puede rebajarse, mediante coeficientes bonificadores de edad variables en función del colectivo y sin merma del importe económico de la pensión, para quienes desempeñen o hayan desempeñado actividades peligrosas, penosas o insalubres que acusen elevados índices de mortandad o morbilidad. A esa regulación cabe añadir lo previsto en la disposición adicional 45.^a de la LGSS (incorporada por Ley 40/2007), donde se señala que, a los efectos del citado artículo 161 bis.1, «se establecerá reglamentariamente el procedimiento general que debe observarse para rebajar la edad de jubilación, en el que se prevea la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad en las condiciones de trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad. El establecimiento de coefi-

cientes reductores de la edad de jubilación, que solo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo, conllevará los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero».

La anterior previsión legal se ha materializado, hasta la fecha, en el caso del trabajo ferroviario, artístico y taurino (RD 2621/1986), de los trabajadores de la minería del carbón no incluidos en el régimen especial (RD 2366/1984), o en el del personal de vuelo de compañías de trabajos aéreos (RD 1559/1986)⁵⁷. En el caso de los discapacitados por cuenta ajena (del régimen general, o de los regímenes especiales Agrario, de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón), cuyo régimen para los autónomos discapacitados será el mismo según la disposición que motiva este comentario, el Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre, regula la jubilación anticipada para trabajadores con un grado de discapacidad igual (con coeficiente reductor del 0,25%) o superior (con coeficiente reductor del 0,50%) al 65 por 100. Todas estas medidas, así como las previsiones del Estatuto del Trabajo Autónomo al respecto, entroncan, como bien se ha señalado, con la previsión del Acuerdo sobre reformas de Seguridad Social del año 2006, sobre reducción de la edad de jubilación a nuevas categorías de trabajadores, con aplicación de coeficientes reductores, sin que en ningún caso pueda situarse la edad de jubilación antes de los 52 años⁵⁸.

El estudio a desarrollar deberá concretar, en consecuencia, cuáles son las actividades a considerar como tóxicas, penosas o peligrosas. Razones de salud laboral, como es obvio, están detrás de esta decisión de incentivar la jubilación anticipada en determinados sectores, siendo fácil, por lo demás, imaginar desde este momento alguna de esas actividades, aunque no todas las funciones que en ellas se desarrollen deben considerarse incluidas en aquellos conceptos. Sería el caso, por ejemplo, de la peligrosidad de actividades como el trabajo en altura en la construcción (actividad peligrosa, sin duda, pero no parece que merecedora *per se* de jubilación anticipada), o de la exposición a agentes biológicos –por ejemplo, en funerarias y hospitales– con factores de contagio (de nuevo el estado de salud parece un condicionante, y no tanto la actividad, por lo que veremos cómo resuelve el legislador este dilema); la penosidad aparece también en diversas actividades, por ejemplo por la carga física o mental ligada a los requerimientos del puesto o por las condiciones en las cuales se trabaja (ruido, humedad, temperatura, etc.); y la toxicidad es, sin duda, el caso más sencillo de aplicar, pues la utilización de agentes tóxicos en los lugares de trabajo (irritantes, tóxicos, cáusticos, pulvígenos, cancerígenos, mutagénicos, embriotóxicos, disruptores endocrinos, neurotóxicos, etc.), al margen del riesgo de enfermedad profesional que pueden acarrear, debe ser un buen indicio de actividades en las que proceda la aplicación de la jubilación anticipada. Las estadísticas de siniestralidad, por lo demás, serán un buen rasero práctico para calibrar las actividades en cuestión.

El Informe del Comité de Expertos propone al respecto lo siguiente: el trabajador autónomo con discapacidad, o cuya actividad tenga naturaleza tóxica, peligrosa o penosa, en los términos previstos en el artículo 26.4 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo y en su desarrollo reglamentario, y esté cercano a la edad de jubilación establecida reglamentariamente,

⁵⁷ VALVERDE ASENCIO, A.: «La protección social...», cit., pág. 292.

⁵⁸ Véase nota anterior.

podrá acceder a la prestación económica por cese de actividad, garantizándose, no obstante, que el nivel de protección dispensado sea el mismo, en supuestos equivalentes de carrera de cotización, esfuerzo contributivo y causalidad, que el de los trabajadores por cuenta ajena. Con tal fin, durante la percepción de la prestación económica por cese de actividad se mantendrá la cotización en concepto de jubilación en la cuantía necesaria para garantizar la citada equivalencia. En este caso, el trabajador autónomo estará exento de suscribir el compromiso de promoción de la actividad emprendedora.

De su lado, el Informe citado propone que el trabajador autónomo que reúna los requisitos exigidos legalmente para acceder a la prestación económica por cese de actividad, pueda optar por anticipar su jubilación (dando respuesta, por fin, a la previsión recogida en la disp. adic. octava, apartado cuarto, de la LGSS, en conexión con las reglas sobre jubilación parcial del art. 166 de la misma ley ⁵⁹), percibiendo dicha prestación por cese de actividad de forma parcial y compatibilizándola con su actividad profesional o económica por cuenta propia, que pasará también a desarrollar a tiempo parcial. Solo podrá anticiparse la jubilación por el plazo de duración máxima previsto para la correspondiente prestación económica por cese de actividad (6 meses, en caso de 36 meses cotizados).

La jubilación parcial del trabajador autónomo se valora como positiva por el Comité de Expertos (pág. 109 del Informe), por los siguientes motivos: «para facilitar la continuidad de las empresas o negocios familiares»; «para el trabajador autónomo esta opción supondría una desvinculación menos traumática de la actividad profesional o económica a la que puede haberle dedicado una gran parte de su vida profesional»; y «se trataría de una medida de fomento del empleo por cuenta ajena que podría facilitar también, en su caso, la transferencia de conocimientos y de experiencia». La admisión de esta hipótesis requiere, claro es, la regulación de la figura del trabajador «autónomo a tiempo parcial», por cuanto el trabajador autónomo que accede a la misma adquiriría tal condición, compatibilizando el trabajo por cuenta propia a tiempo parcial –con la consiguiente cotización y alta en el RETA– y la percepción de la prestación económica por cese de actividad también a tiempo parcial (durante la que también se cotizaría por jubilación). Para ello, el Comité de Expertos ha propuesto concretar la jornada de trabajo autónomo a tiempo parcial sobre un porcentaje fijo –el 50%–, a los efectos de concretar tanto la cotización a realizar en el RETA como el porcentaje de la prestación económica por cese de actividad a percibir. De esta forma:

- El trabajador autónomo percibirá el 50 por 100 de la correspondiente prestación económica por cese de actividad debiendo reducir también su actividad profesional o económica en un 50 por 100. Durante la percepción de la prestación persistirá la obligación de cotizar a la Seguridad Social.
- Para acceder a esta medida será requisito necesario y simultáneo la contratación de un trabajador por cuenta ajena que sustituya, al menos, la jornada dejada de realizar por el trabajador autónomo. Con dicho trabajador se celebrará un contrato de trabajo de los previstos en el artículo 15.1 b) del Estatuto de los Trabajadores (contrato eventual) que

⁵⁹ VALVERDE ASENCIO, A.: «La protección social...», cit., págs. 293-294.

tendrá, como duración, la máxima prevista para la correspondiente prestación económica por cese de actividad. El trabajador autónomo que opte por esta medida quedará exento de la suscripción del compromiso de promoción de la actividad emprendedora.

- En todo caso, tanto la prestación por cese de actividad a tiempo parcial como el contrato de trabajo eventual, se extinguirán al alcanzar el trabajador autónomo la edad ordinaria de jubilación.
- El tiempo transcurrido desde el inicio de la jubilación parcial, hasta su agotamiento, se computará como cotizado al 100 por 100 a los efectos de la pensión de jubilación y otras prestaciones del sistema de Seguridad Social. De su lado, y aun tratándose de jubilación anticipada, «no se aplicaría coeficiente reductor de la pensión por anticipar la jubilación, considerándose como cotizados los años que le falten al trabajador para cumplir la edad ordinaria de jubilación. El cálculo de la jubilación seguiría las mismas reglas previstas para la jubilación ordinaria» (pág. 115 del Informe del Comité de Expertos).

III.4.5. Suspensión de la prestación.

El derecho a la protección por cese de actividad se suspenderá por la entidad gestora, según la propuesta formulada por el Comité de Expertos, en los siguientes supuestos:

- a) Durante el período que corresponda por imposición de sanción por infracción leve o grave, en los términos establecidos en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (lo que precisará las modificaciones oportunas de esta norma).
- b) Durante el cumplimiento de condena que implique privación de libertad.
- c) Durante el período de realización de un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena durante un tiempo equivalente, en ambos casos, al período de duración del subsidio por cese de actividad que reste aún por disfrutar.

La suspensión del derecho comportará la interrupción del abono de la prestación económica y de la cotización, sin afectar al período de su percepción, salvo en el supuesto previsto en el apartado a) recién señalado –sanción por infracción leve o grave–, en el que el período de percepción se reducirá por tiempo igual al de la suspensión producida.

Las prestaciones por cese de actividad se reanudarán, previa solicitud del interesado, siempre que este acredite que ha finalizado la causa de suspensión y que se mantiene la situación legal de cese de actividad. El derecho a la reanudación nacerá a partir del término de la causa de suspensión, siempre que se solicite en el plazo de los 15 días siguientes.

El reconocimiento de la reanudación dará derecho al disfrute de la correspondiente prestación económica pendiente de percibir, así como a la cotización, a partir del primer día del mes siguiente

al de la solicitud de la reanudación. En caso de presentarse la solicitud transcurrido el plazo citado, los trabajadores autónomos que cumplan los requisitos legalmente previstos tendrán derecho al reconocimiento de la prestación en los términos previsto en el apartado primero de este artículo. Sin embargo, tales trabajadores cobrarán la prestación a partir del primer día del mes siguiente al de presentación de la solicitud, perdiendo el derecho a la prestación de aquellos meses que hubiesen correspondido de haberse producido la solicitud en plazo legal.

III.4.6 Extinción de la prestación.

El derecho a la protección por cese de actividad se extinguirá, conforme a la propuesta del Comité de Expertos, en los siguientes casos:

- a) Por agotamiento del plazo de duración de la protección.
- b) Por imposición de una sanción muy grave, en los términos establecidos en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (lo que requerirá la correspondiente modificación normativa).
- c) Por realización de un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena, durante un tiempo superior, en cualquiera de ambos casos, al período de duración de la prestación económica por cese de actividad que reste aún por disfrutar.
- d) Por cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, salvo cuando no se reúnan los requisitos para acceder a la pensión de jubilación contributiva.
- e) Por reconocimiento de pensión de jubilación o de incapacidad permanente.
- f) Por traslado de residencia al extranjero, salvo en los casos que reglamentariamente se determinen (nueva llamada, pues, a un desarrollo reglamento de la ley que regule esta prestación).
- g) Por renuncia voluntaria al derecho.

III.4.7. Incompatibilidades.

La percepción de la prestación económica por cese de actividad, según la propuesta del Comité de Expertos, es incompatible con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en el RETA, así como con el trabajo por cuenta ajena. Será, asimismo, incompatible con la obtención de pensiones o prestaciones de carácter económico del sistema de Seguridad Social, salvo que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que dio lugar a la prestación por cese de actividad.

Recuérdese, a modo comparativo y para apreciar similitudes y diferencias, que la prestación por desempleo es incompatible con la realización de cualquier trabajo por cuenta propia o ajena (en

este último caso, sí se permiten trabajos a tiempo parcial, deduciéndose del importe de la prestación la parte proporcional al tiempo trabajado), así como con cualquier pensión o prestación de carácter económico de la Seguridad Social, excepto si estas eran compatibles con el trabajo que originó la prestación por desempleo.

III.5. Régimen financiero y gestión de la prestación.

III.5.1. Financiación, base y tipo de cotización.

La protección por cese de actividad se financiará con cargo a las aportaciones de los trabajadores autónomos. La base de cotización por cese de actividad se corresponderá con la base de cotización del RETA que hubiere elegido, como propia, el trabajador autónomo. Esto es así en tanto que, a día de hoy, no existe ningún mecanismo que permita ajustar las contribuciones de los autónomos a sus ingresos reales ⁶⁰.

El tipo de cotización aplicable a la protección por cese de actividad, que podrá ser modificado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, será el 3,15 por 100 de la base de cotización (pág. 69 del Informe del Comité de Expertos, fruto de los cálculos actuariales que en el mismo se contienen –págs. 63 a 68–). Ello significaría, para 2009 (aunque la prestación no entrará en escena hasta, como mínimo y salvo sorpresa, el año 2010) y habida cuenta de la miscelánea de supuestos que la base de cotización al RETA supone, lo siguiente:

- a) La base de cotización de los trabajadores autónomos que, a 1 de enero de 2009, tengan edad inferior a 50 años, será la elegida por ellos dentro de la base mínima (833,40 euros) y máxima (3.166,20 euros). Aplicar el 3,15 por 100 significa un incremento de 99,73 euros (base máxima) o de 26,25 euros (base mínima). El Informe referido señala también otro dato de interés (págs. 57-58), que justifica el origen del tipo de cotización propuesto: las propuestas y esquemas financieros desarrollados, en 2005, por el Ministerio de Trabajo en colaboración con la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), para analizar la sostenibilidad financiera de un régimen de prestación por cese de actividad para el trabajador autónomo, que, tomando como referencia todo el colectivo de trabajadores autónomos y con un tipo de cotización del 3,81 por 100, el sistema era financieramente viable. La rebaja que contiene el Informe del Comité de Expertos obedece a «la sostenibilidad financiera», así como a «la viabilidad en cuanto a la estructura de incentivos de la prestación y la carga que ya soportan los trabajadores autónomos por prestaciones similares».
- b) Si en dicha fecha (1 de enero de 2009) tuvieran 50 o más años, la base estará comprendida entre 885,30 euros y 1.649,40 euros mensuales, salvo que se trate del cónyuge supér-

⁶⁰ BALLESTER PASTOR, I.: «Disposición Adicional Cuarta», cit., pág. 568.

tite del titular del negocio que, al fallecimiento de este, haya tenido que ponerse al frente del mismo y darse de alta en el RETA con 45 o más años de edad (las bases estarán comprendidas entre los 833,40 y 1.649,40 euros mensuales). No obstante, los trabajadores autónomos que con anterioridad a los 50 años hubieran cotizado en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social por espacio de cinco o más años, se registrarán por las siguientes reglas:

- Si la última base de cotización acreditada hubiera sido igual o inferior a 1.601,40 euros mensuales, habrán de cotizar por una base comprendida entre 833,40 euros (27,88 euros de cotización adicional) mensuales y 1.649,40 euros mensuales (51,95 euros de cotización adicional).
 - Si la última base de cotización acreditada hubiera sido superior a 1.601,40 euros mensuales, habrán de cotizar por una base comprendida entre 833,40 euros mensuales y el importe de aquella, incrementado en un porcentaje igual al del aumento que haya experimentado la base máxima de cotización a este Régimen.
- c) En el caso de menores de 30 años, o de mujeres mayores de 35 años, incorporados al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos a partir de la entrada en vigor del Estatuto del Trabajo Autónomo (es decir, desde el 12 de octubre de 2007), se aplicará sobre la cuota por contingencias comunes que corresponda, en función de la base de cotización elegida y del tipo de cotización aplicable, según el ámbito de protección por el que se haya optado, una reducción, durante los 15 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, equivalente al 30 por 100 de la cuota que resulte de aplicar, sobre la base mínima, el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento en este Régimen, y una bonificación, en los 15 meses siguientes a la finalización del período de reducción, de igual cuantía que esta ⁶¹. Esta previsión será también de aplicación a los socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado, dados de alta en el Régimen de Autónomos.
- d) En el caso de los trabajadores discapacitados y de conformidad con lo establecido en la disposición final sexta de la Ley 43/2006, de 30 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, con efectos desde el 31 de diciembre de 2006, las personas con discapacidad que causen alta inicial en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se beneficiarán, durante los cinco años siguientes a la fecha de efectos del alta, de una bonificación del 50 por 100 de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo vigente en cada momento en el mencionado Régimen Especial. De conformidad con lo establecido en la disposición adicional quincuagésima tercera de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006, con efectos de 1 de enero de 2006, las personas con discapacidad que causen alta inicial en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se beneficiarán, durante los tres años siguientes a la fecha de efectos del alta, de una bonificación del 50 por 100 de la cuota

⁶¹ PANIZO ROBLES, J.A.: «La Seguridad Social en la Ley...», cit., pág. 37.

- que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo vigente en cada momento en el mencionado Régimen Especial.
- e) De conformidad con lo establecido en la disposición adicional undécima de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, las personas minusválidas que se hubieran establecido, hasta 31 de diciembre de 2005, como trabajadores por cuenta propia, vinculados a un proyecto de autoempleo aprobado por la Administración competente, se beneficiarán durante los tres años siguientes a dicha aprobación de una bonificación del 50 por 100 de la cuota correspondiente a la base de cotización mínima establecida por el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomo. Ese plazo, empero y en 2009, ya ha finalizado, pues terminaba en hipótesis el 31 de diciembre de 2008.
 - f) Los trabajadores autónomos con 65 o más años que acrediten 35 o más años de cotización a la Seguridad Social (sin que se computen a estos efectos las partes proporcionales de pagas extraordinarias) están exentos de cotizar a la Seguridad Social salvo, en su caso, por IT y por contingencias profesionales. Si al cumplir 65 años de edad el trabajador no reuniera el requisito exigido, la citada exención será aplicable a partir de la fecha en que se acredite este.
 - g) En el caso de las trabajadoras autónomas reincorporadas después de la maternidad en los dos años siguientes a la fecha del parto, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional sexagésima quinta de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006, tendrán derecho a percibir una bonificación del 100 por 100 de la cuota por contingencias comunes, resultante de aplicar el tipo de cotización a la base mínima vigente en el RETA, independientemente de la base por la que coticen, y durante un período de 12 meses. Dicha bonificación será también de aplicación a las socias trabajadoras de cooperativas de trabajo asociado, que se incluyan en el RETA.
 - h) A las trabajadoras por cuenta propia víctimas de violencia de género, que cesen en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, se les suspenderá la obligación de cotización durante un período de seis meses, que les serán considerados como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de Seguridad Social. Asimismo, su situación será considerada como asimilada al alta.
 - i) Los autónomos encuadrados en el RETA dedicados a actividades propias de los Sectores de Comercio, Hostelería, Turismo e Industria, excepto Energía y Agua, que residan y ejerzan su actividad en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, tendrán derecho a una bonificación de hasta el 40 por 100 en sus aportaciones a las cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes. La Orden TAS/710/2008 prorroga este régimen hasta marzo de 2010.
 - j) Los trabajadores autónomos dedicados a la venta ambulante o a domicilio (CNAE 4781, Comercio al por menor en mercados y mercadillos de alimentos, bebidas y tabaco; 4782, Comercio al por menor en mercados y mercadillos de textiles, prendas de vestir y calzado;

4789, Otro comercio al por menor en mercados y mercadillos no mencionado anteriormente y 4799, Comercio al por menor por medio de máquinas expendedoras o vendedores ambulantes) podrán elegir, como base mínima de cotización durante el año 2009, la establecida con carácter general, o una base de cotización equivalente con una cuantía de 714 euros mensuales. Los trabajadores autónomos dedicados a la venta a domicilio (CNAE 4799, Comercio al por menor a domicilio), o en el caso de la venta en «mercadillos» durante un máximo de tres días a la semana y en jornada diaria de menos de ocho horas, podrán elegir como base mínima de cotización durante el año 2009 la establecida con carácter general (833,40 euros mensuales), o una base equivalente al 55 por 100 de esta última (458,37 euros mensuales para el año 2009). En estos supuestos, por tratarse de actividades exclusivas de venta, no están incluidos los casos en los que, además, se fabrican o elaboran los productos objetos de venta.

- k) Los trabajadores por cuenta propia incluidos en el RETA que, en razón de su trabajo por cuenta ajena desarrollado simultáneamente, coticen, respecto de contingencias comunes, en régimen de pluriactividad y lo hayan hecho en el año 2009, teniendo en cuenta tanto las aportaciones empresariales como las correspondientes al trabajador en el Régimen General, así como las efectuadas en el Régimen Especial, por una cuantía igual o superior a 10.752 euros, tendrán derecho a una devolución del 50 por 100 del exceso en que sus cotizaciones superen la mencionada cuantía, con el tope del 50 por 100 de las cuotas ingresadas en el citado Régimen Especial, en razón de su cotización por las contingencias comunes de cobertura obligatoria. La devolución se efectuará, a instancia del interesado, que habrá de formularla en el primer trimestre de 2009.

La cuota de protección por cese de actividad se recaudará conjuntamente con la cuota o las cuotas del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, liquidándose e ingresándose en la forma, en los términos y en las condiciones establecidas para esta última.

III.5.2. Gestión de la prestación por cese de actividad: el relevante papel asignado a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Las funciones y servicios derivados de la protección por cese de actividad, incluidas las declaraciones de reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación, serán gestionados por la Entidad gestora o por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la forma, en los términos y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan. De esta forma, el Informe del Comité de Expertos remite al desarrollo reglamentario de este tema, pero atiende (como recoge en su pág. 117) a la petición de las asociaciones de autónomos UPTA y ATA, en el sentido de que las Mutuas deben gestionar la prestación aquí analizada, dada «la naturaleza de estas entidades colaboradoras de la Seguridad Social», que «combinan carácter público con un modelo de gestión privada», lo que «añade un factor de competencia y puede asegurar un mejor servicio, una estructura más ágil, lo que permite un contacto más eficaz con los trabajadores autónomos, y una mejor capacidad para articular buenos servicios de control antifraude». Se sigue en la prestación por cese de actividad, pues, la línea de tendencia sobre gestión de la Mutua en cuan-

to a gestión y control de la IT por contingencias comunes (obligatoria) y profesionales (voluntaria u obligatoria) ⁶².

La atribución de la gestión de la prestación por cese de actividad es el resultado consciente de descartar la implantación del modelo de gestión de la prestación por desempleo. El Comité de Expertos efectúa un prolijo balance de pros y contras en su informe (págs. 118-125), orillando la gestión de la prestación por parte del servicio público de empleo tanto en el control de la situación legal de acceso (por las «dificultades técnicas, además de los altos costes organizativos y, por tanto, económicos, que comporta la organización de un servicio de empleo para los trabajadores autónomos», lo que impide, desde luego, que puedan inscribirse como demandantes de empleo) del control del cumplimiento por el autónomo de su disposición para reingresar en el mercado de trabajo (control del requisito de la involuntariedad sucesiva). La opción, pues, es clara: la gestión de la prestación por parte de las Mutuas, tanto en lo relativo al control de acceso (verificación de concurrencia de la situación legal de acceso), cuanto en la organización de un servicio que organice y ponga en marcha las medidas de promoción de la actividad emprendedora a las que antes he hecho mención.

Para las Mutuas, el coste de personal para gestionar la prestación es claro. Con todo, el Comité de Expertos propone una serie de reformas en la normativa actual de las Mutuas (RD 1993/1995, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la Seguridad Social) que van en otra dirección, como no puede ser de otro modo. Así, dos son las medidas de reforma propuestas: una, que las cuotas ingresadas por las Mutuas, procedentes de las cotizaciones de los trabajadores autónomos, a ellas adheridos, por la prestación por cese de actividad, habrían de estar sujetas a una contabilidad propia y tener asignado un objetivo rigurosamente finalista –es decir, la recaudación ha de servir, exclusivamente, para financiar las prestaciones por cese de actividad–; dos, que se constituya un fondo de garantía al que se destinen los excedentes de gestión y que sirva, llegado el caso, para atender a los déficits que pudiesen producirse.

De su lado, la Secretaría de Estado de Seguridad Social, a través del centro directivo competente, ejercerá las funciones de supervisión y control de la protección de cese por actividad en los términos legal y reglamentariamente establecidos. Ligado a ello, periódicamente las Mutuas deberán facilitar a los servicios públicos de empleo una relación de solicitantes y beneficiarios de la prestación por cese de actividad, a efectos estadísticos.

Con la periodicidad que se establezca reglamentariamente, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales informarán, también, al Consejo del Trabajo Autónomo (cuando se cree), sobre las medidas de promoción de la actividad emprendedora que se vinieren aplicando, en calidad de beneficiarios, a los trabajadores autónomos. El Consejo del Trabajo Autónomo, además, podrá recabar de las entidades gestoras y colaboradoras del sistema de protección por cese de actividad la información que estime pertinente en relación con dicho sistema, pudiendo igualmente elaborar informes y proponer directrices u orientaciones respecto de las medidas de promoción de la actividad emprendedora.

⁶² Artículo 26 y disposición adicional tercera del Estatuto del Trabajo Autónomo.

III.6. Régimen de obligaciones, infracciones y sanciones.

III.6.1. Obligaciones de los trabajadores autónomos.

Son obligaciones de los trabajadores autónomos, así como de los solicitantes y beneficiarios de la protección por cese de actividad, según la propuesta del Comité de Expertos, las siguientes:

- a) Cotizar por la aportación correspondiente a la protección por cese de actividad.
- b) Proporcionar la documentación e información que resulten necesarios, a los efectos del reconocimiento, suspensión, extinción o reanudación de la prestación.
- c) Suscribir el compromiso de promoción de la actividad emprendedora, donde se recogerá el itinerario de actividades propuesto por el trabajador y aprobado por la Mutua.
- d) Realizar con suficiencia todas las actividades relacionadas con las medidas asignadas para el cumplimiento del compromiso de promoción de la actividad emprendedora.
- e) Comparecer, cuando sea requerido, ante la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, entre otros supuestos, a efectos de determinar el adecuado cumplimiento de las medidas ligadas al compromiso referido.
- f) Obtener el certificado de haber cumplido con suficiencia y adecuación todas las medidas que se le hayan adjudicado para el cumplimiento del compromiso de promoción de la actividad emprendedora.
- g) Solicitar la baja en la prestación por cese de actividad, cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho, o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, en el momento en que se produzcan dichas situaciones.
- h) No trabajar por cuenta propia o ajena durante la percepción de la prestación.
- i) Reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas.

III.6.2. Infracciones y sanciones.

En materia de infracciones y sanciones, el Informe del Comité de Expertos se limita a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. A modo de ejemplo, el Informe del Comité de Expertos propone (pág. 105), como infracciones leves, el incumplimiento de los deberes informativos o la falta de comparecencia, previo requerimiento, ante la Mutua; como infracción grave, el incumplimiento del compromiso de promoción de la actividad emprendedora, el efectuar trabajos por cuenta propia o ajena durante la percepción de la prestación por cese de actividad o no comu-

nicar, salvo causa justificada, la baja en la prestación en el momento en que se produzca una situación que lo determine o cuando se dejan de cumplir los requisitos para tener derecho a la misma; y, como infracción muy grave, actuar fraudulentamente para obtener prestaciones indebidas.

Las decisiones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, relativas al reconocimiento, suspensión o extinción de las prestaciones por cese de actividad, serán recurribles ante la Entidad gestora de la Seguridad Social y, llegado el caso, ante los órganos jurisdiccionales del orden social.