

I. DISPOSICIONES GENERALES

JEFATURA DEL ESTADO

12616 *Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.*

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

PREÁMBULO

I

El trabajo autónomo ha sido objeto en estos últimos años de una gran transformación normativa. Sin hallar parangón en el panorama jurídico europeo, el 28 de junio de 2007 el Parlamento español aprobó por unanimidad la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, que entró en vigor el 12 de octubre del mismo año. De este modo la Ley 20/2007, de 11 de julio, ha supuesto un antes y un después en el ámbito de la regulación de derechos individuales y colectivos del trabajador autónomo, en la novedosa figura del trabajador autónomo económicamente dependiente, en el fomento del empleo autónomo y de modo concreto en la protección social, legal y pública para el trabajador autónomo. Precisamente, en relación a este último aspecto, cabe destacar, tal y como establece el preámbulo del Estatuto del Trabajo Autónomo, que el artículo 41 de la Constitución Española encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, donde se garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, por lo que las referencias constitucionales a la protección social no tienen por qué circunscribirse al trabajo por cuenta ajena. La propia Constitución española así lo determina cuando se emplea el término «ciudadanos» en el artículo 41, sin establecer que sus destinatarios deban ser exclusivamente los trabajadores por cuenta ajena. Así pues, el Estatuto del Trabajo Autónomo ha fijado las reglas equitativas de juego, es decir, el marco jurídico propicio para lograr la equiparación efectiva del trabajo autónomo respecto del trabajo por cuenta ajena, también en materia de protección social.

En este marco, es necesario constatar que la protección social para el trabajo independiente en el plano internacional se ha regulado, en la gran mayoría de Estados desarrollados del mundo occidental, atendiendo a las tradicionales formas de actividad autónoma de los sectores agrícola, comercial, industrial, de servicios, de artesanía y de las profesiones liberales. En este sentido, en 1944 la Organización Internacional del Trabajo, en su Recomendación 67 sobre la seguridad en los medios de vida, proclamó el aseguramiento de los trabajadores independientes contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte en las mismas condiciones que los trabajadores asalariados. En 1951 la Asociación Internacional de Seguridad Social incluyó la protección social del trabajador autónomo entre los temas básicos de estudio, instando a los gobiernos a la protección de este colectivo. La Unión Europea ha recogido el criterio de protección social a los trabajadores que ejerzan actividad autónoma en su Directiva 86/613/CEE, del Consejo, de 11 de diciembre, y en la Recomendación del Consejo, de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores autónomos.

II

En España, las prestaciones sociales a favor de los trabajadores autónomos o por cuenta propia tardan en aparecer hasta la segunda mitad del siglo XX por medio del concepto novedoso de Seguridad Social, cuyo ámbito subjetivo se extiende a todos los ciudadanos, de forma que la Ley de Bases de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 y el Texto Articulado de la Ley de Seguridad Social de 1966 establecen, por medio de un régimen específico y especial, el reconocimiento legal al trabajador autónomo o por cuenta propia de dicha protección social. En el contexto del marco jurídico vigente el Estatuto del Trabajo Autónomo de 2007 se erige en la norma básica que regula la protección social del trabajador autónomo o por cuenta propia que, hasta su promulgación, venía contenida de forma parcial en la Ley General de Seguridad Social de 1994 que deroga la Ley de 1975 y de forma expresa en el Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el Régimen especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Sin embargo, el proceso de mejoramiento de la protección del trabajador autónomo en nuestro país no ha concluido con la promulgación del Estatuto del Trabajo Autónomo; por el contrario, el desarrollo legal y reglamentario de esta norma emblemática constituye la «conditio sine qua non» para lograr la equidad con el nivel de protección dispensado al trabajador por cuenta ajena existente en el ámbito laboral, y en concreto en un aspecto tan crucial como es el de la protección por desempleo. En este sentido, el Gobierno encargó a un grupo de expertos la elaboración de un informe que incluyera la propuesta de un sistema específico de protección por cese de actividad para los trabajadores autónomos que se ajustase al mandato recogido en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

El informe elaborado por el grupo de expertos fue presentado en diciembre de 2008 por el Ministro de Trabajo e Inmigración y, con ello, se configuró definitivamente el punto de partida para elaborar un anteproyecto de Ley sobre un sistema específico de protección por cese de actividad del trabajador autónomo. Por otra parte, es inevitable referirse al advenimiento de una circunstancia sobrevenida y externa al devenir lógico en el desarrollo estatutario del trabajo autónomo, es decir, el importante impacto de la crisis financiera y económica que ha afectado no solamente a las relaciones laborales, sino que de forma específica ha tenido una repercusión significativa en el trabajo autónomo y, en especial, en actividades como la construcción o el comercio. A tal efecto, con fecha de 17 de marzo de 2009 se aprobó en sesión plenaria en el Congreso de los Diputados la Moción 173/55 denominada «Plan de Rescate de los autónomos» que instaba al Gobierno a elaborar una propuesta de sistema de prestación por cese de actividad del trabajador autónomo para remitir a las Cortes Generales y con fecha de 5 de mayo de 2009 se rubricó el acuerdo de la Mesa del Trabajo Autónomo, donde también figuraba la medida del desarrollo del sistema de prestación por cese de actividad del trabajador autónomo.

Tomando como referencia el informe del grupo de expertos y las observaciones hechas por las asociaciones de autónomos y los interlocutores sociales al mismo, se elaboró una propuesta por el Ministerio de Trabajo e Inmigración que ha sido analizada por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos el 23 de julio, por el Consejo de Ministros de 13 de agosto, informada en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 26 de agosto de 2009 en el marco del Sistema Nacional de Empleo y pasada a consulta a los interlocutores sociales y asociaciones de autónomos. Finalmente se ha tomado en consideración el dictamen emitido por el Consejo Económico Social.

III

La Ley consta de 19 artículos, encuadrados en cuatro Capítulos, más quince disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y siete finales.

El Capítulo I regula las normas generales del sistema específico de protección por cese de actividad del trabajador autónomo, delimitando el objeto de protección y el ámbito subjetivo, que alcanza a todos los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen

Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos de la Seguridad Social cubiertos por las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, incluyendo a los trabajadores por cuenta propia agrarios incluidos en el ámbito del Sistema Especial de Trabajadores Agrarios y los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

Asimismo, se reconoce en este Capítulo la acción protectora del sistema de protección que está conformada por una prestación económica y la cotización de Seguridad Social por el trabajador autónomo de las contingencias comunes al régimen correspondiente, incluida la contingencia común por incapacidad temporal, salvo el supuesto del correspondiente régimen de Seguridad Social en que de forma específica no se cotice por dicha contingencia común. La acción protectora comprenderá, también, la formación y orientación profesional de los beneficiarios con vistas a su recolocación. Además, la Ley establece los requisitos específicos para el nacimiento del derecho y la consideración de situación legal de cese de actividad que son determinantes para configurar y garantizar la protección del trabajador autónomo, protección que deriva de una situación en todo caso involuntaria que debe ser debidamente acreditada; lo mismo ocurre, con las peculiaridades propias de esta figura, en el supuesto del trabajador autónomo económicamente dependiente.

El Capítulo II se refiere al régimen y dinámica de la protección por cese de actividad del trabajador autónomo que supone determinar las reglas de solicitud y nacimiento del derecho a la protección, que abarca la duración de la prestación económica, fijando una escala equilibrada que responde al principio de cotización-prestación sin que ello suponga una carga sustancial en la cuota social del trabajador autónomo, y que establece la cuantía de dicha prestación económica. Del mismo modo se introducen los suficientes elementos de seguridad jurídica en la dinámica de la protección que afecta a las situaciones de suspensión, extinción, incompatibilidades e incapacidad temporal y paternidad.

El Capítulo III aborda el régimen financiero de la prestación económica y la gestión del sistema de protección específico por cese de actividad del trabajador autónomo. En este sentido, se ha optado por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales como órgano gestor del referido sistema, por entender que esta opción es coherente con el sistema mixto de cobertura y cotización establecida. Es decir, puesto que la protección deriva de la cobertura ineludible de las contingencias profesionales, y dado que las Mutuas son entidades colaboradoras del sistema público de Seguridad Social, se ha considerado a estas entidades las más adecuadas desde el punto de vista del encaje jurídico para gestionar el sistema y en particular la prestación económica para el trabajador autónomo en situación de cese de actividad.

Por otra parte, se atribuye a los servicios públicos de empleo autonómicos o, en su caso, al Instituto Social de la Marina la gestión de las medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora de los trabajadores autónomos, las cuales también forman parte de la acción protectora contemplada en la Ley.

Hay que destacar que la gestión de la protección por cese de actividad del trabajador autónomo será llevada a cabo de forma separada de la gestión de las contingencias por accidente de trabajo y enfermedad profesional y que, debido al principio de sostenibilidad del sistema que preconiza la disposición adicional cuarta del Estatuto del Trabajo Autónomo, el equilibrio financiero de este sistema contributivo resulta fundamental para el devenir de tal gestión, por lo que la propia norma establece que el tipo de cotización aplicable para mantener dicha sostenibilidad financiera se fijará anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con los estudios actuariales que procedan.

Como consecuencia de todo el derecho sustantivo de la protección por cese de actividad del trabajador autónomo creado «ex novo» en los anteriores capítulos, se recoge en el Capítulo IV la regulación de las obligaciones de los trabajadores autónomos, el impacto sobre las infracciones y la determinación de la jurisdicción competente para conocer de las decisiones del órgano gestor; en este sentido, por motivos de coherencia con el espíritu del Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de protección judicial se

atribuye a la jurisdicción social el conocimiento de las controversias que surjan en relación con esta nueva prestación específica de Seguridad Social que cubre el cese de actividad involuntario del trabajador autónomo. Además, se regula la posibilidad de plantear, potestativamente, reclamación -previa a la vía judicial- ante el órgano gestor.

La disposición adicional primera establece una mejora en la prestación para los trabajadores autónomos que hayan cumplido 60 años, hasta la edad en que puedan causar derecho a la pensión de jubilación, en aplicación de la específica previsión que, al respecto, se introdujo en la Disposición adicional cuarta del Estatuto del Trabajo Autónomo.

La disposición adicional segunda regula la reducción en la cotización por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes del trabajador autónomo que se haya acogido al sistema de protección por cese de actividad.

La disposición adicional tercera se refiere a la atribución al Consejo del Trabajo Autónomo de la potestad de recabar información del órgano gestor del sistema de protección por cese de actividad y de proponer medidas para el buen funcionamiento del sistema.

La disposición adicional cuarta establece la solicitud y gestión de la prestación por cese de actividad de trabajadores autónomos que no tienen cubierta la protección dispensada por contingencias profesionales con una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, sino con otra Entidad Gestora de la Seguridad Social.

La disposición adicional quinta hace referencia al procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

La disposición adicional sexta regula las especificidades de los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado que hayan optado por su encuadramiento en el régimen especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar y que hayan concertado la cobertura de las contingencias profesionales para su inclusión en el ámbito del sistema de protección por cese de actividad.

La disposición adicional séptima determina los requisitos específicos de acceso al sistema de protección por cese de actividad para los trabajadores autónomos que ejercen actividad profesional conjuntamente con otros en régimen societario o bajo cualquier forma jurídica admitida en derecho.

Teniendo en cuenta las especificidades que, tanto en el ámbito de la cobertura social, como de la cotización, concurren en los trabajadores por cuenta propia, incluidos en el Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios, la disposición adicional octava de la Ley demora la aplicación de las previsiones legales a la promulgación de la oportunas disposiciones reglamentarias que adecuen esos aspectos específicos a la nueva regulación legal.

La disposición adicional novena exime de incluir la cobertura por cese de actividad a aquellos trabajadores autónomos que desarrollen alguna actividad de riesgo, siempre y cuando ya coticen por desempleo en otro régimen de la Seguridad Social.

La disposición adicional décima prevé el seguimiento de la evolución del sistema de protección por cese de actividad, con vistas a alargar su duración.

La disposición adicional undécima establece las condiciones en que se reduce la cotización de los trabajadores autónomos dedicados a la venta ambulante.

La disposición adicional duodécima contempla la ampliación de la autorización de trabajo y residencia para los trabajadores autónomos extranjeros que estén percibiendo la prestación por cese de actividad.

La disposición adicional decimotercera crea una prestación no contributiva nueva para los trabajadores autónomos.

La disposición adicional decimocuarta establece la posibilidad de pago único de la prestación por cese de actividad.

La disposición adicional decimoquinta, modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

La disposición transitoria abre un plazo especial para optar a la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.