

DOSSIER PRÁCTICO
FRANCIS LEFEBVRE

Nuevo Estatuto del
Trabajador Autónomo

Ley 20/2007

ACTUALIZADO A 24 DE JULIO DE 2007

Esta obra ha sido
realizada a iniciativa
de **Ediciones Francis Lefebvre**
por la Redacción de la Editorial

Han colaborado:

Baker & McKenzie
(Abogados)

Susana Bravo Santamaría
(Abogada)

Enrique García Tomás
(Graduado social)

© EDICIONES FRANCIS LEFEBVRE, S. A.
Santiago de Compostela, 100. 28035 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00. Fax: (91) 210 80 01
www.efl.es

Precio: 40,56 € (4% IVA incluido)
ISBN: 978-84-96535-50-3
Depósito legal: M-33381-2007

Impreso en España
por Printing'94
Puerto Rico, 3. 28016 Madrid

PLAN GENERAL

	n° marginal
PARTE I	
Capítulo 1. Introducción	1
Capítulo 2. Objeto de la regulación del Estatuto de Trabajo Autónomo.....	1000
Capítulo 3. Solución judicial y extrajudicial de conflictos	1500
PARTE II.— Régimen laboral	
Capítulo 4. Régimen profesional del trabajador autónomo	2000
Capítulo 5. Trabajador autónomo económicamente dependiente.....	3000
Capítulo 6. Derechos colectivos.....	5000
Capítulo 7. Prevención de riesgos laborales	6000
PARTE III.— Protección social	
Capítulo 8. Ámbito de aplicación.....	7000
Capítulo 9. Afiliación	7100
Capítulo 10. Cotización.....	7300
Capítulo 11. Acción protectora.....	7500
Anexos	9000
1. L 20/2007. Estatuto del Trabajo Autónomo	
2. L 18/2007. Integración de los trabajadores por cuenta propia del REA en el RETA	
3. OM TAS/31/2007. Bases y tipos de cotización (art.15)	
4. L 31/1995. Prevención de riesgos laborales (art.24 y 41)	
5. D 2530/1970. Régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos	
6. OM 24-9-1970. Normas de aplicación y desarrollo	

Tabla alfabética

Índice analítico

Principales abreviaturas

Admón:	Administración
AN:	Audiencia Nacional
AP:	Audiencia Provincial
Ar:	Aranzadi (Repertorio de Jurisprudencia TCT)
ARP:	Aranzadi (Repertorio de Jurisprudencia TSJ, AP y otros Tribunales)
art.:	artículo/s
AS:	Aranzadi Social
BOCA:	Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma
BOE:	Boletín Oficial del Estado
BOP:	Boletín Oficial de la Provincia
CC:	Código Civil
CCAA:	Comunidades Autónomas
CE:	Comunidad Europea
Ce:	Corrección de errores
CEE:	Comunidad Económica Europea
Circ:	Circular
CCol:	Convenio Colectivo
CGPJ:	Consejo General del Poder Judicial
Const:	Constitución Española
cont-adm:	contencioso-administrativo
CP:	Código Penal
CTA:	Cooperativa de Trabajo Asociado
D:	Decreto
DG:	Dirección General
DGINEM:	Dirección General del INEM
DGINSS:	Dirección General del INSS
DGITSS:	Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
DGTr:	Dirección General de Trabajo
Dir:	Directiva
disp.adic.:	disposición adicional
disp.derog.:	disposición derogatoria
disp.final:	disposición final
disp.trans.:	disposición transitoria
DL:	Decreto Ley
DLeg:	Decreto Legislativo
DOCE:	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE:	Diario Oficial de la Unión Europea
EFPP:	Educación y Formación Profesional
ET:	Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 1/1995)
ETT:	Empresas de Trabajo Temporal
INEM:	Instituto Nacional de Empleo
INGESA:	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
INSHT:	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
Instr:	Instrucción
INSS:	Instituto Nacional de la Seguridad Social

IPA:	Incapacidad Permanente Absoluta
IPC:	Indice de Precios al Consumo
IRPF:	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IT:	Incapacidad Temporal
ITSS:	Inspección de trabajo y Seguridad Social
JS:	Juzgado Social
JUR:	Jurisprudencia Base de datos Aranzadi
L:	Ley
LA:	Laudo arbitral
LCon:	Ley Concursal (L 22/2003)
LEC:	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
LGSS/74:	Ley General de la Seguridad Social (D 2065/1974)
LGSS:	Ley General de la Seguridad Social (RDLeg 1/1994)
LJCA:	Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa (L 29/1998)
LO:	Ley Orgánica
LOLS:	Ley Orgánica de Libertad Sindical (LO 11/1985)
LOPJ:	Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985)
LPG:	Ley de Presupuestos Generales del Estado (anual)
LPL:	Ley de Procedimiento Laboral (RDLeg 2/1995)
LPRL:	Ley de Prevención de Riesgos Laborales (L 31/1995)
LRJPAC:	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L 30/1992)
LSS:	Texto articulado de la Ley de Bases de Seguridad Social (D 907/1966)
modif:	modificado/a
MATEPSS:	Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social
MTAS:	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
MUFACE:	Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado
NIF:	Número de Identificación Fiscal
OESS:	Ordenación Económica de la Seguridad Social
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OM:	Orden Ministerial
PSS:	Plan General de Seguridad y Salud
RD:	Real Decreto
RDL:	Real Decreto Ley
RDLeg:	Real Decreto Legislativo
Rec:	Recurso
redacc:	redacción
RESS:	Régimen Especial de la Seguridad Social
Resol:	Resolución
RGSS:	Régimen General de la Seguridad Social
Rgto:	Reglamento
RJ:	Repertorio jurisprudencia Aranzadi Tribunal Supremo
RJCA:	Repertorio de jurisprudencia contencioso-administrativa Aranzadi
SGPE:	Subdirección General de Promoción de Empleo
SMI:	Salario Mínimo Interprofesional
SNE:	Servicio Nacional de Empleo
SOVI:	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
SPEE-INEM:	Servicio Público de Empleo Estatal (antes INEM)
SS:	Seguridad Social
TCO:	Tribunal Constitucional

TCJ:	Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales
TCT:	Tribunal Central de Trabajo
TGSS:	Tesorería General de la Seguridad Social
TJCE:	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TR:	Texto refundido
TS:	Tribunal Supremo
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia
UE:	Unión Europea
Unif doctrina:	Unificación de doctrina

PARTE I

ÍNDICE	
Introducción	1
Objeto de la regulación del Estatuto de Trabajo Autónomo	1000
Solución judicial y extrajudicial de conflictos	1500

CAPÍTULO 1

Introducción

ÍNDICE

A. Delimitación con el trabajo por cuenta ajena.....	6
B. Antecedentes del Estatuto Marco del Trabajo Autónomo	16
C. Marco constitucional del nuevo Estatuto del Trabajo Autónomo.....	18
D. El Estatuto del Trabajo Autónomo en el contexto internacional	31
E. Opción por la fórmula legal de Estatuto: estructura y contenidos.....	39

1

Importancia socioeconómica del trabajo autónomo El trabajo autónomo presenta en nuestros días una gran importancia socioeconómica, en particular desde dos **perspectivas**:

2

a) En primer lugar, como instrumento de la **política de empleo**, en línea con la definición que sobre políticas activas de empleo establece la Ley de Empleo (L 56/2003 art.23), según la cual dichas políticas engloban el conjunto de programas y medidas que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo también por cuenta propia, así como «fomentar el espíritu empresarial y la economía social». En este contexto se sitúa la regulación de la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo (OM TAS/1622/2007).

b) Pero el trabajo autónomo, en segundo lugar, admite también una lectura que lo sitúa como instrumento clave en la moderna **flexibilización** de las **actividades empresariales**, como se encargan de recordar las Directrices comunitarias para el Empleo 2005-2008, que emplazan la actividad profesional autónoma en el contexto de las medidas para promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo. Sin duda, la combinación de ambos factores –el autoempleo como solución al desempleo, el trabajo autónomo como alternativa flexible en los procesos empresariales de descentralización productiva– propicia que el **número de trabajadores** autónomos alcance hoy cifras récord. Si tomamos los datos de afiliación a la Seguridad Social, constan como trabajadores autónomos un número algo superior a 3.300.000. Si tomamos los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), el número sería algo mayor y ascendería a tres millones y medio de personas. Dentro de este vasto colectivo, una buena parte son autónomos sin **asalariados a su servicio**, pero si algo caracteriza sociológicamente el trabajo autónomo es la heterogeneidad social y económica de las personas que jurídicamente es dable calificar de trabajadores autónomos.

PRECISIONES

Como ha recordado recientemente la **Comisión Europea**: «El trabajo por cuenta propia constituye igualmente una manera de afrontar la **reconversión**, reducir los costes directos o indirectos de la mano de obra y gestionar los recursos de manera más flexible en circunstancias económicas imprevistas. También revela un modelo comercial de empresas orientadas al **suministro de servicios** que realizan proyectos completos para sus clientes. En muchos casos puede resultar de una decisión, tomada libremente, de trabajar de forma independiente a pesar de un nivel de protección social menor a cambio de un control más directo de las condiciones de empleo y de remuneración. Los trabajadores por cuenta propia superaban los 31 millones en la EU-25 en 2005, un 15% de la mano de obra total, y los que no cuentan

con la ayuda de trabajadores por cuenta ajena, representan el 10% del total de los trabajadores de la EU-25. Si bien la **agricultura** y el **comercio** al por menor siguen contando con el mayor número de personas pertenecientes a esta categoría, esta forma de trabajo suele estar cada vez más presente en los sectores de la **construcción** y de los servicios personales asociados a la **externalización**, a la **subcontratación** y al trabajo en el marco de proyectos (Comisión Europea, Libro Verde «Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del Siglo XXI»).

3 Heterogeneidad del trabajo autónomo Presentes en todos los sectores de actividad de la economía (agricultura, construcción, industria, servicios), la gama de **posibilidades** de articulación legal del trabajo autónomo es enorme: de la simple persona física sin asalariados a su servicio que realiza una actividad económica por cuenta propia al consejero societario que posee el control efectivo de la sociedad; del autónomo empleador de asalariados a su servicio, al que carece de empleados a su servicio; del autónomo que cuenta con numerosísimos clientes, al que presta servicios apenas para uno o contados clientes; del trabajador en actividades tradicionales del campo o la artesanía, o en profesiones liberales clásicas (medicina, abogacía, etc.), al profesional de actividades novísimas, de reciente creación o implantación.

Esta misma heterogeneidad socioeconómica encuentra su traducción en el plano jurídico. Desde un punto de vista legal, el concepto de trabajo autónomo se ha construido por oposición al trabajo por cuenta ajena objeto del contrato de trabajo. La plasmación positiva más importante de esta idea es seguramente el precepto que declara que el trabajo realizado por cuenta propia no estará sometido a la **legislación** laboral (ET disp.final 1ª).

Si dejamos a un lado la singularidad que representa la función pública, el principio fundamental del ordenamiento jurídico en materia de **prestación personal de servicios** es la **dicotomía** entre, por un lado, el trabajo objeto de la legislación laboral y, por otro, el trabajo por cuenta propia o autónomo. Se ha dicho, en este sentido, que se trata de un planteamiento «binario». Por razones históricas que no es necesario explicitar aquí, en España y en todos los países de nuestro entorno, la **atención legislativa** se ha centrado preponderantemente en el trabajo por cuenta ajena y en su rica problemática individual y colectiva, así como en su protección social. Sin embargo, el trabajo autónomo se ha regulado, en parte, mediante **normativas específicas** que han venido incidiendo en determinados tipos de prestaciones de servicios en régimen de autonomía (piénsese, por ejemplo, en el contrato de agencia o en la prestación de servicios en régimen mercantil del consejero o administrador societario), o mediante normativas que han incidido en **aspectos parciales del trabajo autónomo** (piénsese, por ejemplo, en la seguridad social de los trabajadores autónomos, o en la incidencia de la normativa de prevención de riesgos laborales en el trabajo autónomo). Pero, en general, no ha existido una normativa marco del trabajo autónomo que no fueran los preceptos, fundamentalmente civiles y mercantiles, que regulan distintos contratos en virtud de los que es posible prestar servicios personales en régimen de autonomía o por cuenta propia.

A. Delimitación con el trabajo por cuenta ajena

Trabajo para sí, trabajo para otro En cierto sentido, el **concepto de trabajo autónomo** es un concepto general que engloba una serie de categorías jurídicas más precisas cuyo mínimo común denominador viene constituido por dos **elementos**:

- tratarse de trabajo personal y
- no ser realizado por cuenta ajena en el marco de una relación laboral, funcional o estatutaria.

Este trabajo personal es posible prestarlo, manteniendo el régimen de autonomía, para uno mismo (sin alteridad) o para otro (alteridad).

El primer caso, es decir –trabajo sin alteridad–, que es quizá el menos significativo en términos sociales y económicos hoy en día, comprende actividades por cuenta propia tradicionales en la **agricultura** o la **artesanía**, por ejemplo, en las que los frutos del trabajo se incorporan inicialmente al patrimonio del propio trabajador, sin perjuicio de que éste decida ulteriormente su venta o su puesta a disposición de terceros mediante otro negocio jurídico distinto de la compraventa (arrendamiento, etc.).

En el segundo caso –trabajo en alteridad–, el sentido del trabajo viene dado directamente por la presencia de un tercero, al que llamamos comúnmente «**cliente**», por cuyo encargo el trabajo se realiza: sin perjuicio de que también este tipo de actividad se da en ocupaciones tradicionales (el artesano o artista, por ejemplo, o el médico, abogado, arquitecto, etc.), lo cierto es que este *modus operandi* es el que domina hoy el panorama del trabajo autónomo y el que lo dota de una profunda relevancia económica en el engranaje productivo de las empresas en prácticamente todos los sectores de la economía.

La entrada en juego de manera masiva de la nota de «alteridad» se ha sumado a otra noción relativamente reciente que también de modo masivo ha venido a impregnar la propia idea de trabajo autónomo. Se trata de la noción de «**descentralización productiva**», que ha tenido como efecto trascendental la integración de la producción en redes de **empresas formalmente independientes**: algunas de esas empresas son, en realidad, meros trabajadores autónomos, a menudo sin empleados a su servicio. La alteridad y la descentralización productiva han tenido como efecto una profunda revolución en el trabajo autónomo: de algún modo, el trabajador autónomo se «integra» en el proceso productivo de «otra» empresa, para la que sin duda trabaja. Este fenómeno, que como fenómeno masivo es relativamente reciente en nuestras sociedades, ha propiciado toda una serie de debates doctrinales en torno al concepto de «trabajador autónomo (económicamente) dependiente».

Origen de los debates Los debates sobre el estatuto jurídico del trabajo autónomo y, en particular, sobre su relación con el estatuto jurídico del trabajo dependiente, vienen de lejos. Dos factores de gran trascendencia han alimentado estos debates:

6

7

a) Por un lado, ciertos **déficits** de **protección jurídica** del trabajo autónomo, muy patentes en algunos momentos en materias específicas como la protección social, la prevención de riesgos laborales o la autotutela colectiva.

b) Por otro lado, la **diferenciación conceptual** misma entre trabajo autónomo y trabajo dependiente, que ha venido transitando más que por una línea perfectamente definida por una auténtica zona que ha recibido el significativo apelativo de «gris». En este último terreno se mueve, en especial, el específico debate acerca de la figura del **«trabajo autónomo dependiente»**, en cuya elaboración conceptual se han vertido un buen número de aportaciones en los últimos años, propiciadas algunas por destacados avances en el plano del derecho comparado.

Todo este movimiento doctrinal ha tenido su reflejo, lógicamente, en el plano jurisprudencial y en el plano político-legislativo. Si en el primero el gran caballo de batalla ha sido el continuo trazado de esa llamada «zona gris» o frontera entre trabajo autónomo y trabajo dependiente, en el segundo plano las concreciones legislativas han ido más en la línea de sucesivas y paulatinas mejoras del marco legal protector del trabajo autónomo.

8 Debate jurisprudencial En cuanto al plano jurisprudencial, si hay un tema recurrente y extraordinariamente profuso en la jurisdicción social, ése es, sin duda, el de la **delimitación** de la frontera entre trabajo dependiente y trabajo autónomo, no en vano tan crucial distinción es la llave de apertura del propio **orden jurisdiccional** social, de tal modo que, fuera cual fuera el asunto litigioso en cuestión (despido, cantidad, accidente, etc.), la previa delimitación de las categorías de trabajo autónomo y trabajo dependiente se erigía en ocasiones a cuestión de previo pronunciamiento, y cuya respuesta podía abrir o cerrar la puerta de la jurisdicción social.

Naturalmente no es éste el lugar para el análisis de las, sin exageración, miles de sentencias sociales que versan sobre la diferenciación entre trabajo autónomo y trabajo asalariado, pero sí para llamar la atención de que tan positivas contribuciones ha realizado la jurisdicción social a este tema, que, por un lado, la L 20/2007 no ha podido dejar de reconocerlo a la hora de decidir la muy importante cuestión relativa a qué orden jurisdiccional habrá de dirimir las **controversias** que surjan en el futuro en relación con los contratos y las relaciones jurídicas de los **trabajadores autónomos económicamente dependientes**. De hecho, el Preámbulo de la Ley justifica la atribución al orden social, por otro lado un tanto confusa, en que la configuración jurídica del trabajador autónomo económicamente dependiente se ha diseñado teniendo en cuenta los criterios que de forma reiterada ha venido estableciendo la Jurisprudencia de dicha Jurisdicción.

La **doctrina** de los **tribunales sociales** en orden a la interpretación del ámbito de aplicación de la regulación del **trabajador por cuenta ajena** (ET art.1.1) ha dado también ocasión a un buen número de intervenciones legislativas, en una manifestación de ese interesante fenómeno que es el diálogo recíproco entre poder legislativo y poder judicial. Sin vocación alguna de exhaustividad, cabe recordar el polémico encuadramiento laboral de los **transportistas**, asunto en el cual tras una serie de pronunciamientos judiciales, hubo una intervención legislativa (L 11/1994 disp.final 7ª) que introdujo el que hoy es el precepto que excluye expresamente a los transportistas del régimen por cuenta ajena (ET art.1.3.g). Más reciente es el episodio del encuadramiento de los **abogados** que prestan sus servicios para despa-

chos individuales o colectivos, en el que también las decisiones judiciales excitaban la intervención del legislador, primero a través de una disposición adicional primera en la L 22/2005, luego a través del RD 1331/2006.

Acercamiento legislativo del trabajo autónomo al trabajo por cuenta ajena

En el plano relativo a las concreciones legislativas que han tendido a mejorar el marco legal protector del trabajo autónomo, es destacable cómo la propia redacción del Estatuto de los Trabajadores del año 1980, al excluir de su ámbito de aplicación el trabajo autónomo, abre la puerta a la posible aplicación de ciertos aspectos del marco normativo laboral al trabajo autónomo. En las últimas décadas hemos podido asistir a un progresivo, aunque todo hay que decirlo, muy lento, acercamiento en determinados aspectos del trabajo autónomo al trabajo dependiente. Cabe destacar, en esta línea, determinadas **materias**:

- derechos colectivos;
- derechos de prevención de riesgos laborales;
- derechos económicos y financieros y
- derechos de protección social.

Derechos colectivos Respecto de los derechos colectivos, es reseñable la mención al trabajador autónomo que introdujo de manera novedosa la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que contempla la posibilidad de que los trabajadores autónomos que no tengan trabajadores a su servicio puedan afiliarse a las **organizaciones sindicales** (LOLS art.3.1). Se trata, sin embargo, de un derecho de perfiles limitados, ya no sólo por su restrictivo marco jurídico (el autónomo no puede, por ejemplo, fundar sindicatos), sino sobre todo porque sociológica y tácticamente la tónica general en los últimos años ha sido la de que una gran mayoría de trabajadores autónomos no se ven representados por las organizaciones sindicales, más centradas en la defensa de derechos e intereses de los trabajadores dependientes. Como tampoco se ven del todo representados, todo hay que decirlo, por las **organizaciones empresariales** a las que, en su condición de empresarios mercantiles y también de empleadores laborales si tienen trabajadores a su servicio, pueden afiliarse. Todo ello ha desembocado en que los derechos colectivos de los trabajadores autónomos se hayan encauzado en la práctica más por la constitución y funcionamiento de sus propias y específicas **asociaciones de autónomos**, que operan bajo el marco regulador general de las asociaciones.

Prevención de riesgos laborales Respecto de los derechos de prevención de riesgos laborales, siendo la **Ley de Prevención** (L 31/1995) una ley cuyo **ámbito subjetivo** de aplicación son en lo esencial el trabajador dependiente y ciertos colectivos asimilados, contempla al autónomo (L 31/1995 art.24.5), extendiendo sobre el empresario titular del centro de trabajo y sobre los otros empresarios con los que se comparta centro de trabajo, los **deberes de cooperación** y de **información e instrucción**. También la normativa reglamentaria contempla la figura del autónomo, de manera general el RD 171/2004 y de manera sectorial para la construcción el RD 1627/1997, aunque en todos los casos, tanto a nivel legal como a nivel reglamentario, el autónomo es protegido y titular de derechos de prevención frente a otro, sólo en la medida en que la prestación de servicios en determinado **centro de trabajo que se comparte** con otro o cuyo titular es otro empresario, suscita problemas de seguridad y salud que en cierta medida escapan a su propio y exclusivo control.

- 12 Derechos económicos y financieros** Algunos avances también son manifiestos en materia de derechos económicos de los trabajadores autónomos. Es el caso de la L 3/2004, por la que se establecen medidas de **lucha contra la morosidad** en las operaciones comerciales, que en transposición de la Dir 2000/35, establece reglas imperativas que tienden a proteger al contratante débil –en muchas ocasiones un trabajador autónomo que presta sus servicios para una o varias empresas de las que económicamente tiene importante dependencia–. Es también el caso de la **Ley Concursal** (L 22/2003), que acerca la consideración de los **créditos por trabajo personal** no dependiente a la que tienen los créditos por salarios, al establecer para aquéllos la condición de créditos con **privilegio general**, en el mismo listado (aunque en rango inferior) que los créditos por salarios. Del mismo modo, también la legislación procesal civil establece una protección del trabajador autónomo análoga a la que recibe el trabajador asalariado: la regulación de la **inembargabilidad** del salario, se extiende a los ingresos procedentes de actividades profesionales y mercantiles «autónomas» (LEC art.607 aptdo 6).
- 13 Derechos de protección social** En materia de derechos de protección social, en la tradición legal española existe un Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Es también clásica la inserción de ciertos trabajadores autónomos en otros **Regímenes especiales** (Agrario, Mar, etc.). Todo ello conforma un sistema que en definitiva ha venido garantizando un mínimo nivel de protección social a estos trabajadores. Sin embargo, las **diferencias de nivel de protección** en comparación con el Régimen General eran notorias. De ahí la tendencia en los últimos años a introducir paulatinas **mejoras** en los regímenes de trabajadores por cuenta propia. Son destacables, así, la parificación con el Régimen General en orden a ciertas prestaciones de notoria importancia social, como son:
- la incapacidad temporal;
 - la maternidad o el riesgo durante el embarazo o lactancia;
 - los avances registrados en materia de inclusión de la protección por contingencias profesionales;
 - los avances de la protección por incapacidad permanente total cualificada.
- La reciente LO 3/2007, de **Igualdad entre Mujeres y Hombres**, es una buena prueba de esta línea de tendencia a la igualación de niveles de protección social de los autónomos con los trabajadores por cuenta ajena.

B. Antecedentes del Estatuto Marco del Trabajo Autónomo

- 16 Dispersión normativa** De todo lo expuesto resulta que si algo caracteriza la situación jurídica de los trabajadores autónomos antes de la entrada en vigor de su nuevo Estatuto, es la dispersión normativa. En el somero repaso de ciertos grandes temas y líneas de evolución que se acaba de hacer, ha podido comprobarse que las normas aplicables al trabajo autónomo son variadas y pertenecientes a distintas disciplinas jurídicas. Este es, también, un factor de dificultad añadida en el análisis de su marco jurídico y, en definitiva, en la determinación nítida de sus derechos, de

sus obligaciones y de sus responsabilidades. En este contexto, la primera gran aportación de la L 20/2007 es la tendencia a la unidad en la regulación de un fenómeno de tanta importancia social y económica. No es arriesgado calificar al nuevo Estatuto como una auténtica **norma marco** o norma fundamental del trabajo autónomo, y de ahí el acierto en la propia denominación de la norma como «Estatuto», si por tal entendemos un tipo de norma que sustancialmente define los derechos y obligaciones básicos de una categoría de personas.

Antecedentes legislativos Sin remontarnos excesivamente en el tiempo, y al margen de antecedentes doctrinales como el Informe Supiot sobre las transformaciones del trabajo en Europa (1999) o el Informe Perulli sobre el trabajo económicamente dependiente (2003), el camino recorrido hasta la aprobación de la L 20/2007 puede decirse que se inicia de manera decidida en la pasada legislatura cuando en el año 2002 el Grupo Socialista, entonces en la oposición, plantea una **proposición de ley** para la regulación del trabajo autónomo dependiente. Se trataba de una proposición que regulaba distintos tipos de trabajo autónomo, calificados en distintas clases según el mayor grado de dependencia con el empleador o cliente que tuvieran.

Tras el fracaso de esta iniciativa, y tras el cambio de mayoría parlamentaria que se produce en 2004, al inicio de la presente legislatura, concretamente en octubre de ese año, el Ministerio de Trabajo, en el marco de la mesa de diálogo constituida con la «Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos» (UPTA), la «Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos» (ATA) y la «Federación Española de Autónomos» (CEAT), acuerda designar una **Comisión de Expertos** a la que encomienda sustancialmente la elaboración de una propuesta de Estatuto del Trabajador Autónomo. Tras un año de trabajos, la Comisión entrega su informe en octubre de 2005, que además de una memoria sobre la materia en cuestión, comprende una **propuesta** concreta de texto articulado regulando el trabajo autónomo. Es esta propuesta la que directamente ha servido de base para la elaboración del anteproyecto, que antes de ser aprobado en Consejo de Ministros fue objeto de acuerdo con las organizaciones representativas de los trabajadores autónomos y de dictamen del Consejo Económico y Social (CES).

El **acuerdo** de septiembre de 2006 entre el Ministro de Trabajo y las organizaciones representativas de los autónomos UPTA y ATA tiene una marcada naturaleza política, aunque en su texto se contienen los grandes trazos de la regulación que se plasma en el anteproyecto articulado, que por lo demás sigue la línea de la propuesta formulada por la referida Comisión de Expertos.

El **Dictamen del CES**, aprobado el 25 de octubre de 2006, hace en términos generales una lectura positiva de la propuesta articulada, con pocas objeciones particulares de entidad, entre las que destacan las que cuestionan algunos extremos del texto por la inseguridad que pueden generar (lo relativo, por ejemplo, al contrato del trabajador económicamente dependiente y a la acreditación del requisito de la dependencia económica) o por su carácter meramente programático (la prestación por cese de actividad, por ejemplo).

Tras este Dictamen, el Gobierno aprueba el **proyecto de ley** correspondiente, que inicia en noviembre de 2006 su tramitación parlamentaria, y que concluye con el éxito de recibir la **aprobación** de todos los grupos parlamentarios, así como el bene-

plácito en general de las asociaciones profesionales representativas de los trabajadores autónomos.

C. Marco constitucional del nuevo Estatuto del Trabajo Autónomo

- 20** Además de en un determinado contexto socioeconómico y político, el Estatuto del Trabajo Autónomo debe ser objeto de una lectura en clave del marco constitucional que lo ampara. Desde este punto de vista constitucional, es cierto que el trabajo autónomo no es objeto de ninguna **mención específica**, como tal, en el **texto constitucional**.
- 21** **El trabajador autónomo en tanto que empresario trabajador** Desde luego, el trabajo autónomo, en cuanto se trata de una actividad que una persona física emprende con sus propios medios y sus propios criterios organizativos y productivos, encuentra engarce directo con el artículo 38 de la Constitución, que garantiza la **libertad de empresa** en el marco de la economía de mercado, pero también con su artículo 35, que reconoce el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la **libre elección de profesión** y oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia.
- 22** **Preponderante carácter por cuenta ajena de las referencias al trabajador** La mención constitucional del «trabajo» sin adjetivarlo de por cuenta ajena o por cuenta propia, de autónomo o de dependiente, en la Const art.35, no ha impedido que su aplicación y proyecciones prácticas se hayan producido de manera muy preponderante en el ámbito de las relaciones laborales y de trabajo por cuenta ajena.
- A las múltiples y muy relevantes **menciones** a los «trabajadores» contenidas en la Constitución (artículos 7, 28, 35, 37, etc.) podría dárseles la **interpretación**, al menos a algunas de ellas, de estar referidas a todo tipo de trabajador, por cuenta ajena y por cuenta propia. Sin embargo, no ha sido ésta la línea seguida por la jurisprudencia constitucional. El entendimiento estricto del término trabajador en la Constitución, al que sigue en coherencia el de su correspondiente adjetivo «**laboral**» en el propio texto constitucional, encuentra sobrada justificación técnica. En este sentido, la clave interpretativa puede encontrarse en el fundamental artículo 7 de la Constitución, que emplea el término trabajadores en un contexto del que resulta con relativa claridad que la referencia constitucional es a los trabajadores subordinados por cuenta ajena, cuyos intereses se hallan en conflicto precisamente con los empresarios a que también hace mención el propio artículo cuando constitucionaliza las asociaciones empresariales. Esta clave hermenéutica ha sido decisiva a la hora de interpretar, por ejemplo, el artículo 28.1, cuyo ámbito subjetivo de aplicación es el del trabajo por cuenta ajena (y asimilados), sin perjuicio del **derecho de afiliación** reconocido a los autónomos en la LOLS art.3.1. Por derivación, el derecho fundamental de **huelga** reconocido en el segundo apartado del propio artículo 28 se ha entendido que se atribuye en exclusiva a los trabajadores por cuenta ajena,

todo lo más a funcionarios, a estos efectos asimilados a trabajadores por cuenta ajena.

De igual modo, las menciones recogidas en el artículo 37 de la Constitución, relativo al derecho de **negociación colectiva** y al derecho de **conflicto colectivo**, se explican con las mismas claves interpretativas, de tal modo que por trabajador se entiende en este contexto el dependiente y asalariado, no el autónomo. Aunque resulta más discutible esta cuestión cuando del artículo 35 de la Constitución se trata –y menos ilustrada jurisprudencialmente también, en especial si nos referimos a su apartado primero–, el apartado segundo del propio artículo nuevamente se interpreta en sentido estricto como referido al trabajo dependiente.

PRECISIONES El TC ha afirmado que al disponer la Constitución (art.35.2) que la ley regulará un **estatuto de los trabajadores**, no se limita a configurar una reserva de ley, sino que al deferir al legislador la normación de un régimen jurídico específico para los trabajadores, le encomienda simultáneamente la tarea de acotar, otorgándole así relieve constitucional, un determinado sector social, constituido por las personas físicas vinculadas por el dato común de la prestación de actividad configurada como relación contractual laboral, a lo que viene a añadirse la circunstancia de que el concepto o categoría de trabajador es determinante del ámbito subjetivo de determinados derechos, de distinto carácter reconocidos por la Constitución (Const art.7, 28.1 y 2, 37.1 y 42) (TCo 227/1998).

Sentido del término «laboral» Igualmente, la interpretación del adjetivo «laboral» en la Constitución adopta predominantemente un matiz estricto, relativo al trabajo dependiente por cuenta ajena. Así ocurre, paradigmáticamente, en el caso de la **distribución competencial** entre el **Estado** y las **Comunidades Autónomas**: la «legislación laboral» referida en la Const art.149.1.7ª es la legislación sobre el trabajo por cuenta ajena.

El Tribunal Constitucional, a este respecto, ha señalado que el concepto de legislación laboral no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo término, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo laboral se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral, aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en el ET se indican (TCo 35/1982).

Es ese **uso habitual de los conceptos** de trabajador y de trabajo a que se refiere el Tribunal Constitucional, en especial en el contexto socioeconómico en el que la Constitución se elabora y aprueba, el que ha primado en la interpretación del sentido de los preceptos que inciden en lo «laboral». Es cierto que en su Preámbulo, el legislador incide en la idea, en su repaso de ciertos preceptos constitucionales, concretamente los artículos 35, 40 y 41, de que «estas referencias constitucionales no tienen por qué circunscribirse al trabajo por cuenta ajena». Con toda certeza, puede decirse que la referencia a la **Seguridad Social** en el art.41 no restringe su ámbito subjetivo de aplicación al trabajo por cuenta ajena, antes al contrario, de su tenor literal se deduce con claridad su vocación de que el sistema de seguridad social sea universal «para todos los ciudadanos», lo que incluso supera el estricto

23

24