**LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO**

Thais Guerrero Padrón

Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Cádiz

thais.guerrero@uca.es

Ponencia a la que se adscribe: *El cese de actividad y su reforma: ¿Un sucedáneo de la prestación por desempleo?*

1. PANORÁMICA GENERAL DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

El mejoramiento de la acción protectora de los trabajadores autónomos en la actualidad demanda intensificar las coberturas reconocidas y/o aumentar el abanico de prestaciones hacia otras nuevas de las que aún no disfrutan[[1]](#footnote-1). En esta tesitura se encuentra la protección por desempleo, prestación especialmente justificada en todo tipo de situaciones que suponen para el autónomo el cierre de su negocio o el abandono de su actividad profesional, quedando inactivo y supuestamente sin otra fuente de ingresos. Cualquier avance o perfección de la acción protectora del sistema de seguridad social en esta dirección estará condicionada en general a su régimen financiero, en el doble sentido de aportación del Estado o financiación a través de las cotizaciones de los trabajadores autónomos.

La protección por desempleo ha sido diseñada en la mayoría de los sistemas nacionales de seguridad social para proteger a los trabajadores asalariados frente a la pérdida involuntaria del empleo. Su progresiva y relativamente reciente extensión a los trabajadores por cuenta propia en los países miembros de la UE suele producirse a partir de esta premisa, procurando con desigual éxito adaptarlo a las peculiaridades del trabajo en régimen de autonomía, lo que inicialmente conlleva un ejercicio de superación de los clásicos posicionamientos que prejuzgan potencialmente fraudulenta la involuntaria pérdida del empleo del trabajador por cuenta propia y las circunstancias en que aquello debiera ocurrir[[2]](#footnote-2)*.*

La postura de los Estados miembros en esta cuestión evidentemente estará influida por factores de diverso orden y no sólo políticos y económicos, como la situación de su mercado laboral, en especial, las tasas de ocupación y desempleo registradas, las nuevas formas de producción en un mercado globalizado y altamente competitivo, el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las estrategias de restructuración empresarial y el fomento del emprendimiento y el autoempleo como soluciones a la escasez de empleo dependiente, que han favorecido con desigual intensidad la aparición de nuevas categorías de autónomos (*freelancers, crowdworkers*, “trades”, autónomos multiservicios, incluso los “falsos autónomos”) junto al clásico o genuino trabajador por cuenta propia (comerciante, profesional liberal, agricultor…)[[3]](#footnote-3).

La situación en los Estados miembros no es homogénea en lo que a la cobertura del riesgo de desempleo de los trabajadores por cuenta propia se refiere, advirtiéndose que nos hallamos en un momento histórico de remodelación de su acción protectora para incluir la contingencia del desempleo en su haber prestacional, lo que va ocurriendo con distinto ritmo, alcance, contenido y efectos prácticos según los países tomados en consideración, existiendo algunos que todavía no han iniciado siquiera este proceso en sus sistemas de seguridad social.

A partir de un amplio estudio de Estados miembros, analizamos la protección por desempleo predominantemente en el nivel público contributivo, sin perjuicio de mencionar ocasionalmente la protección en un nivel asistencial. En algunos países la protección por desempleo contributiva se incorpora al cuadro prestacional de los trabajadores autónomos con carácter obligatorio, en tanto que en otros se configura como una prestación voluntaria, de modo que permite al interesado optar por esta cobertura, valorando en consecuencia la conveniencia de suscribirla según sus circunstancias laborales y posibilidades económicas. Dependiendo de los casos, tanto en la cobertura obligatoria como en la voluntaria es posible que la protección por desempleo alcance a la globalidad del colectivo de autónomos, o bien tan solo a una selección de miembros dentro del grupo o, dicho de otra manera, puede excluir a determinadas personas. Cuestión diferente será valorar en cada caso los requisitos para el nacimiento del derecho a la protección, muy especialmente la fijación de períodos carenciales y la acreditación de la situación determinante de la prestación (pérdida del trabajo o suspensión de la actividad, cese temporal, definitivo o parcial de la actividad, etc.), el cálculo de su cuantía y la duración de la prestación, entre otros aspectos.

2. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO DE CARÁCTER CONTRIBUTIVO

2.1. COBERTURA OBLIGATORIA

a) Luxemburgo.

Podrían señalarse dos características del trabajador autónomo en este país: la primera es la baja proporción existente de autónomos en el conjunto de la población activa, inferior a la media europea, y la segunda, la identificación de esta figura con el clásico trabajador por cuenta propia[[4]](#footnote-4). Aparte de ofrecer una protección asistencial de carácter universal, Luxemburgo es uno de los países donde los trabajadores autónomos tienen cubierto obligatoriamente el riesgo de desempleo en términos similares a los establecidos para los trabajadores por cuenta ajena, destacando la posibilidad de contabilizar las cotizaciones efectuadas como asalariado para generar el derecho a la prestación siendo trabajador autónomo. La situación de hecho merecedora de protección es el cese en su actividad a causa de fuerza mayor, dificultades económicas y financieras, o por razones médicas. Si temporalmente no pudiera trabajar por una baja de enfermedad, al cesar en su actividad no recibe inmediatamente la prestación de desempleo, sino la prestación de enfermedad hasta el final de su incapacidad para trabajar. Para devengar la prestación, el autónomo debe inscribirse como demandante de empleo dentro del período de seis meses siguientes al cese en su actividad y además haber cotizado al menos durante dos años al seguro obligatorio de pensiones como trabajador autónomo, admitiéndose a estos efectos los períodos que hubiera podido estar asegurado como empleado por cuenta ajena, siempre que justifique que ha trabajado como autónomo al menos seis meses antes de solicitar la prestación. Se calcula de la misma manera que para los trabajadores por cuenta ajena, consistiendo en el 80% de los ingresos que la caja de pensiones utiliza como base de cotización de su última actividad, cuantía que asciende al 85% si el autónomo tiene hijos a cargo, pudiendo devengarse hasta un máximo de doce meses.

b) Hungría.

El seguro por desempleo contributivo en Hungría (*álláskeresési járadék*) cubre a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia bajo condiciones similares. Los requisitos de acceso a la prestación no son especialmente complicados para los trabajadores autónomos, aunque la duración de la prestación es especialmente discreta. De acuerdo con la Ley IV de 1991, para causar derecho a la prestación se exige figurar inscrito como demandante de empleo en el organismo público de empleo, haber cubierto un período de ocupación de doce meses en un período previo de referencia de tres años, siendo su cuantía el 60% de la base reguladora, con el tope máximo del 100% del salario mínimo, y pudiendo devengarse la prestación por un período máximo de 90 días, siendo una de las duraciones más cortas de la UE. Existe aparte un nivel asistencial financiado con los presupuestos generales y sujeto a prueba de ingresos[[5]](#footnote-5).

c) Polonia.

El reto en este país está en garantizar unas prestaciones adecuadas, cuestión ardua al constatarse que los autónomos perciben ingresos muy dispares según la actividad que realizan, su nivel de cotización es más bajo que el de los asalariados y acceden, por tanto, a prestaciones de baja cuantía, lo que incrementa el riesgo de pobreza en este colectivo. La protección por desempleo de los trabajadores por cuenta propia en Polonia resulta también limitada, con una prestación de cuantía fija y un período de percepción precario. Los trabajadores autónomos están incluidos en el sistema general de la seguridad social y tienen la misma protección que los trabajadores por cuenta ajena (con alguna excepción), lo cual facilita la movilidad entre trabajo autónomo y trabajo asalariado sin consecuencias negativas para devengar prestaciones sociales[[6]](#footnote-6). Los requisitos para acceder a la protección por desempleo consisten en figurar inscrito como desempleado en la oficina de empleo de distrito, haber trabajado al menos 365 días en los 18 meses anteriores a la inscripción en la oficina pública, haber cubierto un período de carencia de 90 días y constar el cese o suspensión de su actividad por cuenta propia en el registro mercantil. El trabajador puede percibir la prestación cuando ya no figura inscrito como autónomo en el registro mercantil. La prestación por desempleo es de cuantía fija, por tanto no depende de los ingresos previos, aunque puede incrementarse si los precios experimentan una subida. Se abona durante 180 días, siendo posible su ampliación en determinadas circunstancias, como la edad del beneficiario (mayor de 50, con 20 de experiencia), la tenencia de hijos a cargo o por residir en un municipio con tasa de desempleo muy elevada.

d) Eslovenia

Eslovenia ha registrado en los últimos años un incremento de personas que trabajan por cuenta propia, lo que denota un clima que ha empujado a los trabajadores a establecerse como autónomos, con una proporción considerable de “falsos autónomos”[[7]](#footnote-7). Aunque están protegidos frente a los mismos riesgos que los asalariados y los tipos de cotización que se les aplican son los mismos que a los empresarios y sus trabajadores, el problema estriba en la incertidumbre acerca de la percepción de sus ingresos, lo que dificulta el pago de las cuotas y, en su caso, deriva en prestaciones minoradas, con un elevado riesgo de pobreza en este sector de la población activa. Los trabajadores por cuenta propia están protegidos en la seguridad social frente a los mismos riesgos que los trabajadores por cuenta ajena. Su base de cotización es la que se utiliza para el seguro de pensiones e invalidez, aplicándose los mismos tipos cotizatorios que a los empleadores y empleados conjuntamente, siendo frecuente entre los trabajadores autónomos elegir la base mínima permitida. La ley reguladora del mercado de trabajo de 2010 ordena el seguro obligatorio de desempleo, que incluye en su campo de aplicación a los trabajadores autónomos. Se trata de una prestación contributiva a la que se accede habiendo cubierto un período de carencia mínimo de nueve meses en los últimos 24 meses anteriores al desempleo. La base de cálculo de las prestaciones en metálico será la base media a partir de la cual se pagaron las cotizaciones en el período de los ocho meses anteriores al mes que tiene lugar el desempleo. Es llamativa la duración relativamente escasa de la prestación en función del amplio período de seguro[[8]](#footnote-8), yendo desde un mínimo de tres meses por un período de seguro de 9 meses a cinco años, hasta un máximo de 19 meses de prestación por un período de seguro superior a 25 años cuando el interesado es mayor de 50 años. En el primer tramo señalado, la prestación asciende al 80% de la base reguladora y en los sucesivos se reduce al 60%, habiendo una cuantía mínima topada en 350 euros y otra máxima que consiste en el triple de esa cantidad.

e) República Checa.

El sistema de seguridad social de la República Checa protege de la misma manera a trabajadores autónomos y por cuenta ajena, con pocas excepciones entre las que no figura el desempleo. Para acceder a la prestación por desempleo se exige un periodo mínimo de aseguramiento de doce meses en los últimos dos años. Si se repitiera nuevamente la situación de desempleo en un espacio de dos años, tendría que haber cotizado como mínimo durante seis meses más para obtener un nuevo derecho. En el supuesto que no se hubiera agotado la prestación, el trabajador podría renovar el derecho por el período completo si justifica haber cotizado tres meses adicionales; de lo contrario, sólo se cubriría el período restante hasta completar la duración máxima de la prestación. La cuantía se establece aplicando al promedio de los ingresos mensuales netos del trabajador autónomo un porcentaje que varía en función de la última base de evaluación, disminuyendo gradualmente: 65% durante los dos primeros meses, 50% durante los dos meses siguientes y 45% con posterioridad. La prestación está topada en el 58% del salario medio nacional correspondiente al año natural anterior, para aquellos beneficiarios cuyos ingresos hubieran superado ese límite. El período de percepción de la prestación alcanza cinco meses para los menores de 50 años, ocho meses para los mayores de esa edad y once meses para los mayores de 55 años[[9]](#footnote-9). Realmente esta protección es muy limitada, y poco exigente en los requisitos; probablemente influye que la tasa de pobreza en general y para los autónomos en particular, sea relativamente baja en este país, de modo que la cuestión de la ampliación de la protección social de los trabajadores autónomos no es una cuestión prioritaria en el debate político**[[10]](#footnote-10)**.

f. Lituania.

En otros países miembros la protección por desempleo es asimismo obligatoria, si bien no afecta al colectivo de trabajadores por cuenta propia en su globalidad. Un ejemplo es Lituania, donde los trabajadores autónomos mayoritariamente no están cubiertos por el seguro de desempleo, aunque a partir de enero de 2017 los titulares de empresas individuales, los miembros de pequeñas asociaciones y los socios de las sociedades colectivas pueden acceder a la protección contributiva por desempleo, si han cotizado durante un mínimo de 18 meses en los últimos 36 meses. La duración de la prestación queda muy descompensada con respecto al período de carencia exigido, siendo como mínimo seis meses de prestación por un tiempo cotizado inferior a 25 años, siete meses por un período de cotización entre 25 y 29 años, ocho meses si el período de cotización es de 30 a 34 años, y nueve meses máximo de prestación si el período de cotización supera los 35 años[[11]](#footnote-11).

g) Grecia

Los autónomos agrarios en Grecia quedan al margen de la protección por desempleo contributiva, pudiendo acogerse desde el 1 de noviembre de 2018 a la protección asistencial universal que dispensa el nuevo “Ingreso social solidario”. El seguro obligatorio presenta diferencias con el régimen aplicable a los trabajadores cuenta ajena, en los requisitos (sujeto a prueba de ingresos) y la inferior duración de la prestación. La Ley 3986/2011 (de Medidas urgentes para la implementación del marco de la estrategia financiera a medio plazo 2012-2015)[[12]](#footnote-12) introduce el seguro de desempleo contributivo para trabajadores autónomos, exigiendo para el nacimiento del derecho a la protección, esencialmente y entre otros requisitos: (a) tener cubierto un período de carencia de tres años, (b) limitación de sus ingresos netos -procedentes de cualquier fuente- a 20.000€, en los dos últimos años anteriores al año que solicita el derecho (es, por tanto, una prestación sujeta a prueba de ingresos) (c) suspensión de la profesión o actividad durante un mínimo de tres meses antes de percibir la ayuda, (d) no haber transferido su negocio o acciones de la empresa a su cónyuge u otros parientes, y (e) carecer de deudas con la institución aseguradora. La duración de la prestación depende de los períodos de aseguramiento –cotizados -, yendo desde un mínimo de tres meses de prestación por un tiempo asegurado de tres a cuatro años, hasta un máximo de nueve meses de prestación por un período de aseguramiento de quince años. Comparado con la protección por desempleo de los trabajadores por cuenta ajena, se observa una inferior cobertura para los autónomos, en tanto que los primeros pueden alcanzar una prestación de doce meses como máximo de duración por 200 días cotizados en los dos años anteriores a la situación de desempleo, y un mínimo de cinco meses por haber cotizado.

h)Portugal

La protección por desempleo se reconoce en Portugal a partir de 2012**[[13]](#footnote-13)** únicamente a los trabajadores económicamente dependientes, a los trabajadores por cuenta propia con actividad empresarial y a los miembros de los órganos estatutarios de las sociedades que ejerzan funciones de gerencia o administración, habiendo en consecuencia varias modalidades de prestación. La extensión de la protección por desempleo a tales beneficiarios se hace aplicando el tipo de cotización previsto para los trabajadores por cuenta ajena, es decir, el 34,75% (el 11% del trabajador y el 23,75% de la empresa). Para los trabajadores autónomos económicamente dependientes se contempla un “subsidio por cese de actividad” para compensar su pérdida de ingresos resultante del cese involuntario del vínculo contractual con el cliente del que dependen sus ingresos, que presenta una modalidad “parcial” para aquellos “trade” que a la finalización de ese vínculo contractual, mantengan una actividad profesional cuyo rendimiento sea inferior al importe de la subvención por cesación de actividad. En ambos casos, se exige estar inscrito en la oficina de empleo y cumplir el “plazo de garantía”, es decir, 360 días de ejercicio de actividad independiente, económicamente dependiente, con el correspondiente pago efectivo de contribuciones, en un período de 24 meses inmediatamente anterior a la fecha de la cesación involuntaria del contrato de prestación de servicios. El período de disfrute de la prestación depende de tener una carencia de 24 meses (posteriores a la última situación de desempleo) y de la edad del beneficiario (hasta 30 años: 330 días de prestación, 30-40 años:420 días , 40-50 años: 540 días, superior a 50:540 días), pudiendo ampliarse los días en cada tramo de edad (30 días en los dos primeros, 45 en el tercero y 60 en el último) por cada cinco años cotizados en los últimos 20 años.

El “subsidio por cese de actividad profesional”, con una modalidad igualmente “parcial”, tiene por objeto compensar la pérdida de ingresos de los trabajadores por cuenta propia con actividad empresarial[[14]](#footnote-14) y de los gerentes o administradores de las sociedades como consecuencia del cese de actividad profesional por motivos justificados que determinen el cierre de la empresa[[15]](#footnote-15). El derecho a la prestación se condiciona al cierre de la empresa o cesación de la actividad profesional de forma involuntaria y al cumplimiento del plazo de garantía, consistente en acreditar 720 días de actividad como trabajador autónomo con actividad empresarial o como gerentes o administradores, con el correspondiente registro de retribuciones en un período de 48 meses inmediatamente anterior a la fecha del cese de la actividad (contabilizado desde enero de 2013, con una tasa del 34,75%). Asimismo, se exige estar al corriente en el pago de la cuotas a la seguridad social, que la pérdida de ingresos sea determinante del cese de actividad y la inscripción del interesado en la oficina de empleo. El importe diario del subsidio es del 65% de la remuneración media diaria calculada sobre la base de 30 días al mes.

i) España[[16]](#footnote-16)

La innovación de llamar al desempleo “cese de actividad” en España cuando se trata de trabajadores autónomos, ilustra de un cambio nominativo que carece de toda justificación. En todo caso sería “por pérdida de actividad”, ya que el cese es el efecto derivado de su ausencia. En su ordenación, de suscripción obligatoria a partir del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, resulta particularmente riguroso y exagerado el control de su reconocimiento y en exceso minucioso.Su régimen jurídico se rige por normas propias, ajenas a las que regulan el desempleo para los trabajadores por cuenta ajena, pese a su aproximación, en parte importante sujetas a un futuro desarrollo reglamentario. Un breve análisis debe partir de que el trabajador por cuenta propia goza de una posición laboral “profesionalizada” ligada a un centro de trabajo (modernamente gimnasio, clínica, esteticién, peluquería, consulting, asesoramiento, transportes y similares) dependencias, despacho, taller, almacén, actividad móvil o inclusive trabajo a domicilio, centros operativos en los que cuenta con los elementos productivos inherentes a su actividad, de los que llegado el denominado “cese de actividad” deberá prescindir de forma inesperada, escasamente ortodoxa y nada rentable, al exigir la norma el cierre del establecimiento abierto al público o su transmisión a terceros. Agrava sensiblemente que el trabajador autónomo acceda a esta situación cuando muchos de estos recursos o bienes estarán sujetos a pagos periódicos por deudas propio de su dinámica comercial o industrial, con el perjuicio de que si tuviera uno o más trabajadores a su servicio, será requisito previo al cese de actividad el cumplimiento de las garantías, obligaciones y procedimientos regulados en la legislación laboral, en los términos –habría que deducir- de los supuestos homologables contemplados en el art. 49 del Estatuto de los Trabajadores; en cualquier caso, supondría indemnizar, efectuar las correspondientes cotizaciones a la seguridad social, abonar los salarios pendientes y liquidación contractual, además de los derechos derivados de una seguridad social complementaria, seguros concertados y otros aspectos conexos.

Las reglas que regulan el reconocimiento de este derecho se aproximan en lo esencial a la ordenación general del desempleo para los trabajadores por cuenta ajena, apreciación que si bien es cierta, resulta precipitada toda vez que olvidan de donde parten y en qué circunstancias se encuentran uno y otro colectivo, el inminente sacrificio económico de los autónomos e inevitables sus riesgos y costes respecto de su instauración y permanencia. Todo lo cual induce a considerar que transformar su aseguramiento en obligatorio adiciona una desventaja más ante ingresos tan escasos.

Su complejidad regulatoria se caracteriza por un exhaustivo rigor en las condiciones determinantes de su acceso al derecho. El análisis en su conjunto de los supuestos que podrán identificar la situación legal de cese de actividad y su acreditación, como proyecta el art. 332.2 de la LGSS, configura un cúmulo de obstáculos prácticamente insalvables, más que meros requisitos de su reconocimiento. Sin considerar otros pormenores, resulta particularmente novedoso que una prestación tan sensible copie literalmente algunas previsiones en lo que la ley llama “compromiso de actividad” propio de trabajadores por cuenta ajena, olvidando que por una lógica profesional, el trabajador autónomo tenderá a restablecer su actividad aprovechando los recursos, medios y conocimientos que aún consten a su disposición. Pero igualmente resulta atípico que pueda existir un resultado positivo anual de la gestión de este sistema de protección, que cuando alcance un determinado porcentaje de las cuotas ingresadas por tal concepto, se creará una “reserva de estabilización por cese de actividad” (art. 346.2 LGSS) y en caso de que exista excedente se ingresará en la Tesorería General de la seguridad social con destino a la dotación de una “reserva complementaria de estabilización por cese de actividad”. Igualmente, resulta singular y alejado de cualquier lógica protectora el rigor del cómputo de los períodos cotizados a estos efectos, contabilizándose exclusivamente las cotizaciones efectuadas al RETA, debiendo ser meses de cotización completos, dejando constancia además de la inoperatividad de las cotizaciones efectuadas durante el período de la percepción de la prestación por cese de actividad para un futuro derecho que, entendemos, se trata de la misma naturaleza (art. 338.4 LGSS).

El disfrute de la protección también está requerido de otras obligaciones, curiosamente afectando tanto a solicitantes como a beneficiarios. Otra novedad de su ordenación radica en que las resoluciones dictadas por el órgano gestor serán recurribles ante la jurisdicción social, siendo preceptivo que previamente las Mutuas Colaboradoras requieran informe vinculante al respecto a una Comisión paritaria integrada por Mutuas Colaboradoras, asociaciones representativas de los trabajadores autónomos y la Administración de la seguridad social. Todos estos factores y último control que se practica por la referida Comisión paritaria, revelan las dificultades de su reconocimiento frente a una mayor elasticidad reguladora para los trabajadores por cuenta ajena.

2.2. COBERTURA VOLUNTARIA

a) Suecia

En un sistema de seguridad social tan inclusivo como el de **Suecia**, las diferencias normativas entre los trabajadores autónomos y los asalariados son probablemente inferiores que en otros Estados miembros, lo que no obsta a la existencia de divergencias en la acción protectora respecto de los trabajadores por cuenta propia, probablemente por la influencia que en ese campo ejercen su forma de trabajar y los ingresos que perciben. Se constata que el desempleo entre éstos es comparativamente bajo, lo que podría explicarse por la forma en que la regulación jurídica de esta prestación opera para este colectivo, limitando en definitiva su acceso a una cobertura social adecuada. La protección por desempleo se estructura en torno a dos niveles: un seguro básico obligatorio, de tipo universal, con prestaciones a tanto alzado (flat rate basic benefits), que entra en juego cuando el interesado no alcanza a cumplir los requisitos de acceso al segundo grado -seguro de desempleo-, de carácter voluntario para los trabajadores por cuenta propia, subvencionado por el Estado y sujeto al nivel de ingresos (income-related benefit)[[17]](#footnote-17).

Son beneficiarios de la protección del seguro de desempleo los trabajadores que hayan estado afiliados al Fondo del seguro de desempleo al menos durante doce meses consecutivos. La noción de trabajador por cuenta propia en Suecia y su relación con la seguridad social presenta singularidades en este ámbito. Se remite a la Ley del impuesto sobre la renta (1999: 1229) para centrarse en la figura del emprendedor o propietario de una empresa que realiza actividades comerciales y ha tenido una influencia significativa en el negocio, siendo decisiva la forma que se gravan los ingresos, ya sea como derivados de aquellas actividades comerciales o como como resultado de un empleo contractual[[18]](#footnote-18). Como novedad introducida en 2010 (ley 2010: 445), se considera empresario a efectos del seguro de desempleo al empresario que transfiere la actividad comercial pero continúa realizando un trabajo o tiene una influencia significativa sobre el negocio. Para ser beneficiario de la prestación es preceptivo que tenga lugar el cierre del negocio o la suspensión de la actividad empresarial. La prestación del seguro de desempleo se calcula de dos maneras distintas, prevaleciendo la que resulte más favorable al trabajador autónomo: una, sobre la media de sus ingresos conforme a la última declaración fiscal, y otra, tomando el ingreso medio de las dos últimas declaraciones fiscales; esto sin perjuicio de aplicar normas especiales para los trabajadores que realizaron su actividad por cuenta propia durante menos de 24 meses, cuya prestación se basará en los ingresos que hubieran obtenido antes de la puesta en marcha del negocio. Durante los primeros 200 días de trabajo (cinco días a la semana), la prestación asciende al 80% de los ingresos previos tomados en consideración conforme a las reglas señaladas, con un tope mensual fijado anualmente y reduciéndose al 70% en lo sucesivo. Con todo, esta prestación no proporciona una compensación adecuada por los costes fijos asociados a la gestión de una empresa, problema que se agrava cuanto mayores son los costes fijos, inevitables a pesar del cese o suspensión de la actividad empresarial (por ejemplo, alquileres de oficinas y almacenamiento de existencias, cuotas de equipos caros, etc.)[[19]](#footnote-19). En caso de reapertura o reactivación de la actividad empresarial, el trabajador autónomo no podrá devengar prestaciones por desempleo durante un período de cinco años[[20]](#footnote-20), medida con claro sentido antifraude en este contexto. A diferencia de los trabajadores por cuenta ajena, aquéllos no pueden estar parcialmente desempleados y recibir prestaciones del seguro de desempleo.

b) Finlandia

La protección por desempleo en Finlandia sigue el mismo esquema que hemos señalado para Suecia, en torno a una pensión básica universal y un seguro de desempleo de carácter voluntario para los trabajadores por cuenta propia que deciden afiliarse al fondo correspondiente, subvencionado por el Estado y sujeto al nivel de ingresos. Es destacable cómo en este segundo nivel el 85,9 % de los trabajadores fijos a tiempo completo están afiliados a fondos de desempleo, frente a sólo el 21 % de los trabajadores autónomos por cuenta propia y el 10 % de los trabajadores autónomos con trabajadores asalariados. Cada vez más, los trabajadores combinan ingresos procedentes de actividades por cuenta propia y trabajo dependiente a tiempo parcial, sin que la regulación actual del seguro de desempleo contemple esa realidad a efectos de proteger a los trabajadores autónomos, aspecto que en la actualidad está siendo objeto de revisión por un grupo de expertos para una futura reforma legislativa[[21]](#footnote-21).

c) Dinamarca

Recientemente se ha aprobado una nueva regulación del seguro por desempleo de los trabajadores autónomos en Dinamarca (LBK nº 1213 de 11/10/2018), tras un proceso de reforma[[22]](#footnote-22) encaminado a simplificar sus reglas para aproximarlo al régimen general, poniendo fin a cierta discrecionalidad que existía en torno al reconocimiento de la protección[[23]](#footnote-23). El nuevo sistema de prestaciones por desempleo se basa en información objetiva sobre la actividad realizada[[24]](#footnote-24) en lugar de reparar si la persona que la efectúa se define como un empleado o trabajador independiente. Para ser beneficiario, el trabajador debe haber estado afiliado a un fondo de seguro de desempleo al menos durante un año, haber obtenido ingresos en determinada cuantía[[25]](#footnote-25) en los últimos tres años, estar inscrito como solicitante de empleo y cumplir con el requisito de disponibilidad. En el cálculo del importe de las prestaciones sigue el modelo que se aplica a los trabajadores asalariados (utiliza los doce mejores meses con ingresos en los últimos 24 meses), combinando diferentes tipos de empleo y contabilizando los ingresos obtenidos como autónomo y empleado por cuenta ajena, lo que antes de la reforma legislativa no resultaba posible porque se dispensaba la protección en función de haber sido catalogado de una u otra forma. Puede percibir la protección por desempleo si es despedido y continúa con su negocio, siempre que esté disponible para aceptar ofertas de empleo. Igualmente, la prestación que percibe se reducirá si obtiene un empleo independiente u otro tipo de trabajo a tiempo parcial mientras está desempleado.  Por regla general, el trabajador tiene derecho a beneficios por desempleo por un máximo de dos años en total dentro de un período de 3 años.

El sistema merece una valoración positiva en tanto contabiliza los ingresos del trabajador obtenidos de un trabajo por cuenta ajena o como autónomo; combina trabajo independiente y asalariado, de modo que la pérdida de uno puede dar lugar a protección por desempleo (parcial), mientras sigue en activo en la otra actividad. Si es perceptor del desempleo y encuentra un trabajo a tiempo parcial, puede continuar percibiendo la prestación pero reducida. El objetivo es claramente proteger al trabajador ante la pérdida del empleo o de su ocupación como autónomo.

d) Austria

De otra forma distinta a lo visto en los países nórdicos, el sistema austríaco destaca por contabilizar las cotizaciones satisfechas como asalariado para acceder a la prestación por desempleo siendo autónomo. Desde enero de 2009 los trabajadores por cuenta propia que estuvieran obligatoriamente protegidos en Austria por el seguro de salud y de pensiones (conforme a Ley de Seguridad Social de las personas que trabajan por cuenta propia en Austria - GSVG)[[26]](#footnote-26) pueden suscribir un seguro de desempleo voluntario, pudiendo elegir entre tres niveles de cotización (25%, 50% o 75%) sobre la base máxima[[27]](#footnote-27), a la que se aplica un tipo de cotización del 6%, reducido recientemente al 3% para la base de cotización más baja (con efectos retroactivos a partir de julio de 2018). La base de cotización elegida se aplicará a toda la duración del seguro de desempleo, influyendo obviamente en el alcance de la cuantía de la prestación. Las reglas sobre el período mínimo de seguro para tener derecho a la prestación y la duración máxima de la misma, son similares a los que se aplican a los trabajadores por cuenta ajena: Como solicitante por primera vez, debe haber cubierto un periodo de seguro de 52 semanas en los dos años anteriores. Si ya ha devengado prestaciones por desempleo anteriormente, basta con haber trabajado y cotizado 28 semanas en el año previo a la solicitud. La prestación se percibe en principio por un período de 20 semanas, o 30 semanas si ha cumplimentado un período de actividad cotizado de 156 semanas; 39 semanas para personas que alcanzan los 40 años de edad, si se reúne 312 semanas de trabajo cotizando al seguro; o 52 semanas para personas con 50 años de edad, si se completan 468 semanas en los últimos 15 años.

Lostrabajadores autónomos que con anterioridad fueron trabajadores por cuenta ajena conservan el derecho a la protección por desempleo que devengaron como trabajadores asalariados obligatoriamente asegurados, si no lo hubieran agotado con anterioridad. Este derecho se mantiene de forma indefinida en el caso de aquellos trabajadores que fueran autónomos antes del 1 de enero de 2009. Los que devinieron en trabajadores por cuenta propia con posterioridad a esta fecha, deben haber estado empleados por cuenta ajena durante al menos cinco años para percibir las prestaciones por desempleo[[28]](#footnote-28).

Otros países miembros con protección por desempleo de carácter voluntario y restringido a determinadas categorías de autónomos son Irlanda y Alemania.

e) Irlanda

En Irlanda la seguridad social ha ido extendiendo paulatinamente y en parte su cobertura a los trabajadores autónomos desde que se promulgara la Ley de Protección Social de 1998 (*Social Welfare Act*). En la actualidad, los autónomos quedan obligatoriamente protegidos por un seguro social contributivo denominado “Clase S”, que comprende algunas prestaciones en el ámbito de la Pensión Estatal, aunque con expresa exclusión de la protección por desempleo. No obstante, existe un seguro especial para los trabajadores por cuenta propia dedicados a la pesca a la parte (Clase P), cuya justificación se encuentra en las variaciones estacionales que experimentan sus ingresos; los autónomos de este grupo peculiar cotizan al seguro social general de “Clase S” y, como excepción, pueden optar a una cobertura voluntaria por desempleo (*Jobseeker´s Benefit*) pagando una cotización adicional de “Clase P”, que supone el 4% sobre todos los ingresos que excedan de 2.500€, con un mínimo cotizatorio de 200 €. Aparte, en el nivel asistencial, cualquier persona que cumpla los requisitos establecidos (entre otros, haber experimentado una reducción de ingresos o superar la prueba de recursos) en ningún caso referidos al cierre del negocio o a dejar de trabajar por cuenta propia o a cualesquiera otros de carácter profesional o vinculados al estatuto laboral del individuo, puede optar a un subsidio por desempleo (*Jobseeker´s Allowance*), de cuantía normalmente baja[[29]](#footnote-29).

f) Alemania

En Alemania los trabajadores por cuenta propia quedan excluidos del seguro contributivo de desempleo, con la única excepción de aquellos que trabajan como mínimo quince horas a la semana, que pueden acogerse y cotizar voluntariamente al mismo. Existe una protección de tipo asistencial, sufragada vía impuestos, para todas las personas con capacidad laboral que carecen de medios económicos para subvenir a sus necesidades, resultando por tanto irrelevante en este segundo nivel el estatuto profesional del individuo. En el sistema alemán no se contemplan prestaciones en caso de insolvencia para los autónomos[[30]](#footnote-30).

3. OTRAS FORMAS DE PROTECCIÓN

Fuera de la protección de carácter contributivo, algunos países contemplan otras formas de protección asociadas al riesgo de la pérdida de actividad como trabajador autónomo[[31]](#footnote-31).

a) Holanda

La Ley de seguro por desempleo holandesa de 6 de noviembre de 1986 (*Werkloosheidswet,* WW) protege únicamente a los trabajadores por cuenta ajena. Existe, sin embargo, otro nivel de protección asistencial regulado en la Ley de participación (*Participatiewet,* vigente desde 1 de enero de 2015) que ofrece a los ciudadanos una ayuda cuando no pueden acceder al seguro de desempleo ni a otras prestaciones y sus ingresos están por debajo de cierto umbral. Esta ayuda es en su cuantía inferior al salario mínimo. En el caso de los trabajadores por cuenta propia sin empleados a su servicio, la ayuda presenta dos modalidades: (a) para aquellos con dificultades financieras de carácter temporal, la ayuda puede consistir en un complemento de sus ingresos a percibir con máximo durante un año, o bien en un préstamo sin intereses. En este caso, los requisitos aplicables consisten en que el autónomo haya trabajado al menos 1.225 horas al año, que su nivel de ingresos esté por debajo de la cuantía de la ayuda social y que no disponga de otro instrumento de financiación; (b) para los autónomos con más de 55 años que quieren cesar en su actividad porque no obtienen suficientes ingresos; la única exigencia en este supuesto estriba en no disponer de ahorros sustanciales[[32]](#footnote-32).

b) Reino Unido

En el Reino Unido los trabajadores autónomos que superan determinado nivel de ganancias (es decir, sus ingresos una vez deducidos los gastos)[[33]](#footnote-33)cotizanal Seguro Nacional teniendo consecuentemente derecho a todas sus prestaciones, a excepción del desempleo (*contribution-based job-seekers allowance*). Los autónomos que no llegan a ese umbral tienen vetada la protección contributiva en el marco del Seguro Nacional (en los términos señalados), pero acorde con la tradición protectora universal de este país, pueden acceder a otras prestaciones similares, de cuantías más reducidas y sujetas a prueba de ingresos (*means-tested*), como el subsidio por desempleo (*means-based job-seekers allowance*), siempre y cuando se trate de personas solteras o cuya pareja no tenga ingresos en determinada cuantía.

c) Francia

En Francia tampoco se contempla esta cobertura contributiva para los autónomos, aunque si se vieran obligados a parar su actividad por razones económicas y carecieran de recursos, podrían solicitar una prestación básica de carácter asistencial sujeta a requisitos de tipo universal (residencia, edad, cargas familiares)[[34]](#footnote-34).

d) Bélgica

Por último, debe hacerse mención al sistema de seguridad social de Bélgica, que si bien no alcanza a cubrir el seguro de desempleo para los autónomos, regula, sin embargo, una protección específica y original en supuestos de quiebra cuando su negocio se ha visto afectado por alguna catástrofe, desastre natural, fuego o es destruido. A diferencia de los trabajadores por cuenta ajena que en caso de desempleo perciben una prestación equivalente al 65% de su último salario por un período de tres meses, cuantía rebajada al 60% para los siguientes nueve meses, los autónomos en caso de quiebra perciben una cantidad a tanto alzado cuya cuantía se hace depender de su situación familiar, pudiendo, según los casos, superar incluso a la percibida globalmente un trabajador por cuenta ajena en situación de desempleo[[35]](#footnote-35).

Aparte de esa protección y de manera adicional, la Ley de 22 de diciembre de 2016, desarrollada por el Real Decreto de 8 de enero de 2017, regula el denominado “Derecho puente” a favor de los trabajadores por cuenta propia que cesan en su actividad como consecuencia de una situación de quiebra y suspensión de pagos, o por fuerza mayor (una catástrofe, un desastre natural, un incendio), teniendo derecho al mantenimiento de ciertos derechos sociales (las prestaciones sanitarias y las de incapacidad e invalidez sin la obligación de pagar ningún tipo de cotización a la Seguridad Social durante de percepción de estos beneficios), más la percepción de una prestación económica de periodicidad mensual, durante un 12 meses como máximo en el conjunto de toda su vida laboral. Su cuantía se calcula en función del importe de la pensión mínima de los trabajadores por cuenta propia y depende de tener o no familia a cargo: mensualmente 1.168,37 € o 1.460,45 € respectivamente[[36]](#footnote-36).

4. RETOS DE FUTURO QUE PLANTEA LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS, ESPECIALMENTE EN ESPAÑA

Los problemas específicos de los trabajadores por cuenta propia en términos de ingresos bajos y/o irregulares, inestabilidad laboral y financiera, dificultad para cumplir específicos períodos de carencia, acceso a prestaciones de baja cuantía y corta duración, y un mayor riesgo de pobreza, demandan realizar ajustes sobre la forma que se evalúan los ingresos o la insuficiente adecuación de las prestaciones en el marco del sistema público de seguridad social, con la finalidad de proteger adecuadamente a estas personas que están en una posición de vulnerabilidad en el mercado de trabajo. Esto resulta patente con respecto a la protección por desempleo y el grado de cobertura que se dispensa a los trabajadores autónomos. Una protección por desempleo *adecuada* para este colectivo**,** en el sentido de permitir a sus beneficiarios sustituir su pérdida de ingresos de manera razonable, vivir con dignidad y evitar que caigan en la pobreza, como propugna el Consejo en la Propuesta de Recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia de 13 de marzo de 2018[[37]](#footnote-37) (considerando 18), no figura probablemente entre los retos que se plantean los sistemas de seguridad social de la mayoría de los países, donde resulta impensable mejorar la protección por desempleo o extenderla a todos los autónomos, cuando la preocupación está realmente en la viabilidad del sistema financiero de la seguridad social y garantizar que los verdaderos trabajadores autónomos realicen un esfuerzo contributivo aceptable.

No obstante, a la vista de la exposición realizada precedentemente sobre la protección por desempleo en los Estados miembros y desde la específica regulación que se hace en España de la prestación por “cese de actividad” de los trabajadores autónomos o por cuenta propia, consideramos que es posible señalar algunos aspectos que podrían mejorar esta cobertura ofreciendo una auténtica protección a quienes desde un trabajo en régimen de autonomía pierden temporal o definitivamente, y total o parcialmente, su medio habitual de vida.

Las condiciones para el reconocimiento del derecho a la protección son especialmente exigentes en España, en contraste con la cobertura que se presta. Se cuestiona si las prestaciones son adecuadas y protegen suficientemente a los trabajadores por cuenta propia, precisamente por los efectos adversos que provocan esas exigencias en comparación con los condicionantes que rigen para los trabajadores asalariados. A pesar de que la actividad del autónomo debe cesar, éste debe afrontar de inmediato ciertos costes fijos como el alquiler de la oficina o el local de almacenamiento de existencias, las cuotas de equipos de trabajo, costes de telefonía, electricidad, etc. frente a los que la cuantía de la prestación, bajo las reglas del art. 339.2, resulta claramente insuficiente (en 2018 el importe medio de la prestación ascendía a 774 euros). Debe descartarse que el propio autónomo, en estas circunstancias, tenga capacidad económica para suscribir un seguro privado que complete la insuficiente protección social que le dispensa el sistema público de seguridad social.

Desde que se implantara la protección por cese de actividad en España con la Ley 32/2010 como cobertura voluntaria, el número de trabajadores acogidos a la misma ha oscilado en torno a las 500.000 personas en el primer año (2011), con cierto repunte hasta una media de 650 mil personas entre los años 2012 a 2014, descendiendo aproximadamente a unas 580.000 personas en 2015, 550.000 en 2016, 500.000 en 2017 y 450.000 en 2018. En este último año, la cifra media de trabajadores autónomos afiliados a la seguridad social ascendía a 2.632.997 personas, de los cuales tan solo el 17% se había acogido voluntariamente a la prestación por cese de actividad[[38]](#footnote-38). No obstante estos datos, de los que no puede concluirse que haya una especial demanda de tal cobertura entre los autónomos (al menos en los términos que contempla su norma reguladora), el Real Decreto-Ley 28/2018 de 28 de diciembre, sin mencionar justificación de ningún tipo, modificaba el art. 327 de la LGSS para establecer el carácter “obligatorio” del sistema específico de protección por cese de actividad. Esta situación puede en lo sucesivo agravar la de quienes en el colectivo de trabajadores autónomos carecen de estabilidad financiera u obtienen bajos ingresos derivados de su actividad profesional, restándoles flexibilidad para elegir el alcance de su cobertura según sus posibilidades[[39]](#footnote-39). Tal vez consciente de esta realidad, el Consejo de la UE señalaba que “en lo que respecta al riesgo de desempleo, que es más difícil de evaluar y controlar en el caso del trabajo por cuenta propia y está más íntimamente relacionado con el riesgo empresarial, se concede una mayor flexibilidad a los Estados miembros en el diseño del sistema mediante la posibilidad de ampliar la cobertura a los trabajadores por cuenta propia sobre una base voluntaria. Los Estados miembros deben garantizar que los trabajadores por cuenta propia tengan acceso a la protección social ampliando su cobertura formal con carácter voluntario para las prestaciones de desempleo”[[40]](#footnote-40).

Un aspecto poco tratado por los países analizados y tácitamente rechazado por nuestra normativa (art. 338.4 a) LGSS) -que mejoraría el alcance de la protección de los trabajadores autónomos en el marco del desempleo o cese de actividad-, es el de las transiciones del trabajo por cuenta propia al trabajo por cuenta ajena, y viceversa, la combinación de trabajo dependiente y autónomo, la transferibilidad de los derechos entre ambos regímenes y la totalización de las cotizaciones satisfechas en cada uno a los efectos de generar prestaciones por desempleo como autónomo o como trabajador por cuenta ajena desempleado. La regulación más innovadora y paradigmática en este aspecto es la danesa tras la reciente modificación, con varias fórmulas que amplían los derechos del trabajador y secundan la necesaria flexibilidad que opera en el mercado de trabajo.

Otra cuestión que habría que revisar es la situación legal de cese de actividad (art. 331 LGSS) para extenderla a los supuestos de cese parcial, incluso en concierto con el desempeño de una actividad por cuenta ajena. La normativa española impide que el autónomo combine una prestación parcial de cese de actividad con una reducción de la misma; en cambio, lo admite para los trabajadores por cuenta ajena, sin considerar otros factores de importancia. En efecto, al margen de que el mantenimiento parcial de la actividad del trabajador por cuenta propia pueda generar algún beneficio (lo que sería positivo dada la escasa cuantía de la prestación), resulta necesario para la pervivencia del negocio la adquisición de productos o material, el mantenimiento en activo de páginas de internet donde se publicita el negocio, la atracción de posibles clientes y similares. Algo parecido ocurre en Suecia, donde se denuncia que esta limitación concebida como una forma de evitar la competencia desleal en el mercado de trabajo, puede explicar la baja tasa de autónomos que perciben la prestación por desempleo, así como que mantengan viva su empresa pese a experimentar un descenso más o menos drástico de sus ingresos, con el riesgo de pobreza que en determinados casos puede acarrear[[41]](#footnote-41).

5. CONCLUSIÓN

Según hemos analizado, la única conclusión admisible en Europa sería la diversidad regulatoria de la materia. Resulta difícil extraer reglas comunes o pautas orientadoras para predicar una ordenación si no uniforme, sí homogénea o, al menos, sentar los principios que marquen una futura planificación de un derecho singularmente necesario tratándose de trabajadores por cuenta propia y sus peculiares circunstancias. El tema no parece fácil a nivel europeo -como ocurre en muchos otros países-, donde la seguridad social se articula de forma notoriamente diferenciada, tanto en su campo de proyección como en la intensidad de su cobertura, prescindiendo, como se ha hecho en este estudio, de otras posibles líneas de protección desde un vasto plano social, definidas por ayudas o asistencias que exceden del campo social y se sustancian en otras compensaciones, bien fiscales, de vivienda, escolarización, transporte u otros modos de atender estos comunes vacíos, evidentemente agravados en el trabajador por cuenta propia. Se pretende en esta materia una homogeneidad sustancial que acaso hoy resulte difícil o imposible por países; sin embargo, desde el Derecho europeo debería diseñarse unas mínimas líneas de aproximación básicas para, a partir de ahí, construir un edificio sólido y esperanzador que este colectivo merece. Cabría interrogarse, finalmente y como punto de necesaria reflexión, si el trabajador autónomo es una vocación laboral o consecuencia del rechazo por parte del mercado de trabajo, apareciendo como un “desplazado” que genera coyunturalmente la figura del “falso autónomo”.

1. El Dictamen para ATA elaborado por Herce, J. A. denuncia el problema de la “*plena cobertura nominal pero insuficiente cobertura efectiva”* de los autónomos en la seguridad social. “Acceso a la protección social de los trabajadores sea cual sea su forma de empleo en el marco del Pilar europeo de derechos sociales”, Madrid, 14 de mayo de 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. Las razones aducidas para su inclusión de una prestación semejante en la seguridad social español podrían trasladarse a otros países, básicamente, presiones del colectivo de trabajadores autónomos, la homogeneización de la acción protectora y el fomento del autoempleo (puesto que ofrecía a los emprendedores cierta seguridad en el inicio de una actividad, en la posible expectativa de fracaso de la misma). Álvarez Cortés, J. C., “La inacabada protección por cese de actividad”, en *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico. Actualizado a la Ley 6/2017, de 24 de octubre de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*, ed. Comares, Granada, 2017, p. 554. [↑](#footnote-ref-2)
3. Vid al respecto, Guerrero Padrón, T., “El trabajo autónomo en el derecho comparado europeo desde la perspectiva española”, en AA.VV., “Redireccionando el empleo hacia el autoempleo. Trabajo autónomo en España. Problemas y propuestas”, Bomarzo, próxima publicación, pp. 354-355. [↑](#footnote-ref-3)
4. En efecto, se define como el que realiza por cuenta propia una actividad sujeta a la Cámara de Comercio o al Cámara de la Agricultura, o profesionales intelectuales carentes de carácter comercial. Para la seguridad social, hay dos categorías de autónomos: 1) los trabajadores independientes (artesanos, comerciales, trabajadores de la industria que necesitan licencia para comerciar y profesionales liberales; 2) trabajadores por cuenta propia agrarios. Acolet, J. and Op de Beeck, L., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as selfemployed or on non-standard contracts, Luxembourg 2017*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, p. 5. [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://nfsz.munka.hu/Lapok/tajekoztatas/content/allask_kapcs_ker_gyik.aspx>. Albert, F., Gáspár K. and Gal, R.I., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts Hungary 2017,* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, pp. 55 y ss. [↑](#footnote-ref-5)
6. La prestación por desempleo está regulada en el texto unificado de la Ley del 20 de abril de 2004 obre la promoción de las instituciones de empleo y del mercado laboral, (*Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy)*. <http://psz.praca.gov.pl/-/120524-ujednolicony-tekst-ustawy-z-dnia-20-kwietnia-2004r-o-promocji-zatrudnienia-i-instytucjach-rynku-pracy>. Chłoń-Domińczak, A., Sowa, A, and Topińska, I., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, *Poland 2017,* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, pp. 15 y ss. [↑](#footnote-ref-6)
7. El trabajador autónomo es definido en la Ley reguladora del mercado laboral de 2010 en los siguientes términos: “persona que realiza cualquier tipo de actividad independiente como empresarios; personas que realizan de forma independiente, a través de su trabajo personal, actividades artísticas o cualquier otra actividad cultural; personas que realizan de forma independiente una actividad relacionada con la salud, la seguridad social, la ciencia o los servicios veterinarios privados; personas que realizan servicios de abogacía o notariales, y personas que realizan servicios de oficina u otros servicios religiosos (art. 5.11). Stropnik,N., Majcen, B. and Prevolnik Rupel, V., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, *Slovenia 2017,* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, pp. 4 y ss. [↑](#footnote-ref-7)
8. La duración mínima de la prestación es de tres meses por un período de seguro entre cinco meses y cinco años; seis meses de prestación por un período de seguro entre cinco años y quince años; 9 meses de prestación por un período de seguro entre 15 y 25 años; doce meses de prestación por un período de seguro superior a 25 años; 19 meses de prestación para personas mayores de 50 años con un período de seguro que sobrepase los 25 años. Artículo 60 de la Ley reguladora del Mercado Laboral de 2010. [↑](#footnote-ref-8)
9. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1106&intPageId=4482&langId=en> [↑](#footnote-ref-9)
10. Sirovátka, T., Jahoda, R. and Malý, I., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, *Czech Republic 2017,* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, pp. 12 y ss. [↑](#footnote-ref-10)
11. Vid. Lazutka, R., Poviliunas, A. and Zalimiene, L., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, *Lithuania 2017,* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, p. 14. [↑](#footnote-ref-11)
12. <http://prev.oaed.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=1922&Itemid=926&lang=el> [↑](#footnote-ref-12)
13. La normativa básica reguladora de la protección por desempleo de los trabajadores autónomos en Portugal está constituida por la Ley 20/2012 de 14 de mayo, por la que se amplían las prestaciones de desempleo a los trabajadores autónomos en situación de desempleo de dependencia económica, y el Decreto-Ley 12/2013 de 25 enero, que cubre a los trabajadores autónomos con un negocio registrado propio o que poseen una establecimiento comercial individual, así como sus cónyuges, si se trata de un profesional que desempeña su actividad junto con ellos de forma regular y permanente. Información detallada en <https://dre.pt/pesquisa/-/search/256985/details/maximized> y Perista, P. and Baptista, I., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, *Portugal 2017,* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, pp. 8 y ss. [↑](#footnote-ref-13)
14. Actividad comercial o industrial registrada, titulares de establecimientos de responsabilidad individual limitada, trabajadores por cuenta propia agrícolas) y de los miembros de los órganos estatutarios de las sociedades que ejerzan funciones de gerencia o administración y los cónyuges del autónomo que participen con regularidad y permanencia. [↑](#footnote-ref-14)
15. Son motivos justificados del cierre de la empresa o del cese de la actividad: (1) Reducción significativa del volumen de negocio que determine el cierre o el cese de la actividad a efectos del IVA. Existe cuando se verifique: (i) reducción del volumen de facturación de la actividad igual o superior al 60% en el año relevante y en los dos años inmediatamente anteriores; o (ii) presentación de resultados negativos contables y fiscales en el año relevante y en el año inmediatamente anterior. (2) Resolución judicial de declaración de concurso en la que se determine el cese de la actividad de los gerentes o administradores o en la que el concurso culmine con el cierre total y definitivo de la empresa. Se considera involuntario el cese de la actividad de los gerentes o administradores o el cese de la actividad de la empresa si la insolvencia no hubiese sido calificada como culpable a consecuencia de actuación dolosa o mediando culpa grave de los gerentes o administradores. (3) Concurrencia de motivos económicos, técnicos, productivos y organizativos que impiden la continuación de la actividad económica o profesional (…).Se considera que concurren motivos económicos, técnicos, productivos y organizativos que impiden la continuación de la actividad económica o profesional en las situaciones de imposibilidad sobrevenida, práctica o legal, de continuación de la actividad, que no sean subsumibles en las restantes situaciones contempladas en los apartados a) y e). (4) Causas de fuerza mayor determinantes del cese de la actividad económica o profesional. (5) Pérdida de licencia administrativa, siempre que esta sea necesaria para el ejercicio de la actividad y que dicha pérdida no haya sido motivada por incumplimientos contractuales o por la comisión de infracción administrativa o delito imputable al interesado. [↑](#footnote-ref-15)
16. Vid. Álvarez Cortés, J. C., “La inacabada protección por cese de actividad”, cit. Rodríguez Escanciano, S., “Las especialidades de seguridad social de las actividades fronterizas”, en *Las fronteras del Derecho del Trabajo en el marco comparado europeo: autónomos y becarios*, XXVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, AAEDTSS, ed. Cinca, Madrid, 2016. [↑](#footnote-ref-16)
17. La protección por desempleo en los países nórdicos sigue el sistema Ghent (por alusión a la ciudad belga donde se implementó por primera vez), de cobertura voluntaria, con un seguro de desempleo gestionado por los sindicatos y subvencionado por el Estado, que se nutre de las cotizaciones por desempleo de los trabajadores, protegiendo tanto a los empleados como a los autónomos mediante el abono de prestaciones cuya cuantía está en función de los ingresos anteriores del trabajador. Esta intervención sindical es valorada en positivo por contribuir a la moderación en la evolución de los salarios fijados vía negociación colectiva y por contribuir a reforzar el compromiso sindical con las políticas activas de empleo. Como curiosidad digna de mención, dicha gestión de los fondos mencionados se ha ligado al singular dato de la alta sindicalización existente entre los trabajadores (esencialmente por cuenta ajena) de los países nórdicos acogidos al sistema Ghent, frente a la tendencia generalizada de pérdida de afiliados por los sindicatos en otros países de la UE. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ley del seguro de desempleo (1997: 238), art. 34. Muchas pequeñas empresas en Suecia se establecen como empresas en las que el propietario no puede ser empleado y recibir un salario. En cambio, los beneficios se gravan como ingresos procedentes de actividades comerciales. Sobre la base de estos ingresos, los trabajadores autónomos pagan los impuestos municipales y estatales, así como las cotizaciones a la seguridad social. Las personas que dirigen una pequeña empresa constituida como sociedad anónima tienen la opción de ser empleados en su propia empresa. En cuanto a la cobertura de la seguridad social, los empleados que trabajan en su propia sociedad de responsabilidad limitada no reciben un trato diferente al de los demás empleados de la empresa. Tampoco se les considera autónomos a efectos estadísticos. Nelson, K., Palme, J., Burman, S. and Eneroth, M., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, *Sweden 2017,* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, p. 5. [↑](#footnote-ref-18)
19. Spasova, S. et altri, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies 2017*, ESPN, European Commission, 2017, p. 55. [↑](#footnote-ref-19)
20. La “regla de los cinco años” por la que se veta a los autónomos el acceso a prestaciones por desempleo en el término de los cinco años siguientes a la reactivación de su negocio tras haber disfrutado de esa cobertura, es considerada una medida para evitar el fraude que tiene por efecto restringir sustancialmente la protección por desempleo de los autónomos. Medida similar no rige para los trabajadores asalariados. [↑](#footnote-ref-20)
21. Kangas, O. and Kalliomaa-Puha, L., “Finland: New forms of unemployment protection for the self-employed ESPN”, European Social Policy Network, European Commission, Flash Report 2018/1. [↑](#footnote-ref-21)
22. Esta nueva normativa es fruto del acuerdo firmado el 18 de mayo de 2017 entre el gobierno formado por el Partido Liberal, el Partido Popular Conservador y la Alianza Liberal, de un lado, y la Democracia Social y el Partido Popular danés, de otro, basado a su vez en las recomendaciones formuladas por la Comisión del Seguro de Desempleo que se había constituido en 2015 para reflexionar sobre los trabajadores por cuenta propia en el sistema de prestaciones por desempleo. [↑](#footnote-ref-22)
23. Conforme a las reglas precedentes, la definición de trabajador autónomo en el marco del seguro de desempleo –diferente de la normativa fiscal- cobraba especial relevancia para asentar ciertos parámetros sobre los que el fondo del seguro discrecionalmente otorgaría o no la protección. En efecto, la dificultad para precisar el tiempo dedicado al trabajo del autónomo, determinaba que se evaluasen distintos factores para adoptar una decisión al respecto (relacionados con el tiempo de trabajo del autónomo y de sus empleados, las tareas a realizar, sector productivo en que se encuadra la empresa y su ubicación, horario del centro, etc.), no siempre considerada la más razonable o justa por los propios trabajadores autónomos. Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, *Denmark 2017,* cit., pp. 12 y ss. [↑](#footnote-ref-23)
24. Para que la actividad sea considerada una empresa independiente debe tener un propósito comercial y la persona que la realiza estar involucrada personalmente en la misma.  La falta de trabajo personal asociado a la actividad determina que ésta sea una mera gestión de activos, no calificable como empresa independiente en relación con las prestaciones por desempleo. [↑](#footnote-ref-24)
25. Para 2019: 233,376 DKK durante los últimos 3 años (en total) para el asegurado de tiempo completo.; 155,580 DKK si está asegurado a tiempo parcial. [↑](#footnote-ref-25)
26. Junto a las formas tradicionales de autoempleo (el trabajador por cuenta propia, el comerciante que precisa una licencia comercial, los socios comerciales que están asegurados en virtud de la Ley de Seguridad Social Comercial (GSVG) y los trabajadores económicamente dependientes), el legislador austriaco incorpora dos tipos adicionales: el “contrato de servicio gratuito” (*Freier Dienstvertrag*), introducido por la Ley del Trabajo de 1997, figura híbrida entre una relación de empleo 'estándar' y el autoempleo real; y los” nuevos autónomos”, categoría que incluye a los titulares de un contrato de servicios sin licencia comercial y a los trabajadores independientes en algunas profesiones liberales, que en tanto trabajadores por cuenta propia, no entran en el campo de aplicación de la legislación laboral. Se trata de trabajadores obligados a cumplir una tarea determinada y bien definida en lugar de realizar un servicio continuo, contando al efecto con una infraestructura empresarial propia. Unos y otros están asegurados conforme a los términos de Ley Federal de 9 de septiembre de 1955 sobre la Seguridad Social General (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, ASVG).

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/austria-self-employed-workers>. [↑](#footnote-ref-26)
27. En 2019 la cuota mensual queda en 45,68 €, 182,70 € y 274,05 € respectivamente. [↑](#footnote-ref-27)
28. Fink, M., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts. Austria 2017*, cit, pp. 12 y ss. [↑](#footnote-ref-28)
29. HUGHES, G. y DALY, M., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts. Ireland 2017*, cit., pP. 8 y ss. [↑](#footnote-ref-29)
30. Bäcker, G., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts. Germany 2017*, cit., p. 14. [↑](#footnote-ref-30)
31. En algunos países no hay ninguna protección, o de haberla, son prestaciones por desempleo muy limitadas. Entre éstos destaca Italia, Chipre o Malta, como menciona Vermeylen, G. y otros, *Exploring self-employment in Europe*, EUROFOUND, Luxembourg, 2017, p. 53. [↑](#footnote-ref-31)
32. F. Dekker, F., Mevissen, J., and Oostveen, A., *Case study-Gaps in access to social protection for selfemployed without employees in the Netherlands*, March – 2018, ed. European Commission, Brussels, pp. 23-24. [↑](#footnote-ref-32)
33. Para el año fiscal 2018/19, los autónomos cuyas ganancias, son de 6,205 £ o más al año pagan cotizaciones del Seguro Nacional Clase 2; y de Clase 4 si sus ganancias son 8,424 £ o más al año. [↑](#footnote-ref-33)
34. Huteau, G. y Bonnand, G., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts. France 2017*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, p. 11. [↑](#footnote-ref-34)
35. DE WISPELAERE, F. y PACOLET, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts. Belgium 2017*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, p.19. [↑](#footnote-ref-35)
36. Se exige que el autónomo esté afiliado al régimen de la seguridad social de trabajadores autónomos durante los cuatro trimestres anteriores al primer día del trimestre siguiente a aquél en el que se produce el cese de la actividad profesional; que haya tenido la condición de sujeto obligado a cotizar al régimen especial de trabajadores autónomos durante el periodo anteriormente indicado por la realización de una actividad por cuenta propia de forma principal; que haya cotizado al citado régimen especial durante al menos cuatro trimestres durante un periodo de dieciséis trimestres anteriores al primer día del trimestre siguiente al del cese de actividad; que no realice ninguna actividad profesional por cuenta propia desde el primer día laborable posterior al día del cese de actividad; y que no sea beneficiario de ningún ingreso de sustitución desde el primer día laborable posterior al día del cese de actividad. “Los derechos de los trabajadores autónomos en caso de cese involuntario de actividad”, Revista Actualidad Internacional Sociolaboral nº 210, Marzo 2017, p.51 y ss. [↑](#footnote-ref-36)
37. Estrasburgo, 13.3.2018 COM(2018) 132 final 2018/0059 (NLE). [↑](#footnote-ref-37)
38. Vid Cifras en <http://www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/index.htm> y <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/596/2266#176210>. [↑](#footnote-ref-38)
39. Al respecto, Fernández Bernat, J. A., “Trabajo autónomo “precario”: una indagación sobre sus causas y sus implicaciones en materia de seguridad social”, Revista de Derecho Social nº 81, enero-marzo 2018, ed. Bomarzo, pp. 118-119. [↑](#footnote-ref-39)
40. Punto 9 de la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia de 13 de marzo de 2018. [↑](#footnote-ref-40)
41. Nelson, K., Palme, J., Burman, S. and Eneroth, M., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, *Sweden 2017,* cit, p. 13. [↑](#footnote-ref-41)