

# DL

## EL INFORME SOBRE LA PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD: PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO, PRESTACIÓN Y JUBILACIÓN, GESTIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR

Carmen Jover Ramírez\*

Universidad de Cádiz

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO: II.1. Fomento y promoción del trabajo autónomo en sentido amplio. II.2. Fomento del trabajo autónomo en el marco de la prestación por cese de actividad: II.2.1. Ámbito subjetivo. II.2.2. Formalización. II.2.3. Contenido. II.2.4. Duración. II.2.5. Gestión de las medidas.—III. LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD Y LA JUBILACIÓN: III.1. Jubilación anticipada y prestación por cese de actividad. III.2. Prestación por cese de actividad a tiempo parcial y jubilación anticipada.—IV. LA GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD.—V. RÉGIMEN SANCIONADOR: V.1. Obligaciones. V.2. Infracciones y sanciones.

---

### RESUMEN

*La controvertida cuestión del reconocimiento de una prestación para los trabajadores autónomos que les proteja en el supuesto de cese de su actividad, tuvo su reflejo en la Disposición Adicional cuarta de la LETA, en cuya virtud se encomienda al Gobierno proponer a las Cortes Generales la regulación de un sistema específico de protección por cese de actividad para aquellos. Este mandato se concretó, en febrero de 2008, a través del encargo, del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a una Comisión de expertos, de elaborar un estudio sobre la viabilidad financiera y posible ordenación jurídica de un sistema de estas características. En el presente estudio, se pretenden analizar algunos de los aspectos que, inherentes a ese*

---

\* Profesora de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

*sistema de protección, son desglosados en dicho Informe. Concretamente, el posible control de la involuntariedad sucesiva en el cese de actividad a través del llamado compromiso de actividad emprendedora, la gestión de esa prestación y el régimen sancionador aplicable; así como las cuestiones que plantea su conexión con la jubilación anticipada.*

#### **PALABRAS CLAVE**

*Seguridad Social, trabajadores autónomos, prestación por cese de actividad, Estatuto del Trabajo autónomo*

---

## I. INTRODUCCIÓN

El establecimiento de un sistema de protección de cese de actividad para los trabajadores autónomos en condiciones similares a la prestación por desempleo reconocida a los trabajadores por cuenta ajena, no deja de ser una cuestión que, además de controvertida, plantea un importante grado de complejidad que reclama un estudio previo, pormenorizado y detallado como el abarcado en el Informe objeto de estudio.

El reconocimiento de la prestación por desempleo al trabajador por cuenta ajena parte de la involuntariedad en el cese de su actividad laboral; en ella se encuentra, quien queriendo no puede trabajar. Esto exige que no pueda obviarse, aunque se quiera evitar el paralelismo, la traslación de esa involuntariedad exigida al trabajador por cuenta ajena, al ámbito del trabajo autónomo. Ciertamente será necesaria una precisa regulación de esta cuestión a fin de evitar situaciones de fraude; pero pese a ello es necesario adoptarla en aras de conseguir la consolidación del Estado de bienestar y lograr una igualdad real y efectiva de tutela frente a esa situación de inactividad<sup>1</sup>. A este fin responde el compromiso de la actividad emprendedora y todo lo que el mismo lleva consigo, tal y como se pone de manifiesto en el análisis que a continuación se acomete.

Pero como tal prestación, la prestación por cese de actividad reclama la atención a otras cuestiones propias de una prestación del Sistema tales como su conexión con otras situaciones protegidas, como es el caso de la jubilación anticipada.

La exigencia de este estudio previo no podía olvidarse de una materia ineludible cual es la atribución de la gestión; cuya encomienda no es fácil al plantearse la disquisición entre entidades gestoras y colaboradoras.

Pero el Informe no olvida una cuestión de gran relevancia en el ámbito de toda norma jurídica. El establecimiento de una nueva regulación jurídica y con ella el surgimiento de una serie de obligaciones, en este caso para los

---

<sup>1</sup> PURCALLA BONILLA, M. A, «Trabajo autónomo y prestación por cese de actividad: La reforma anunciada sobre el desempleo de los trabajadores autónomos», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Recursos humanos, CEF, núm. 312, 2009, pág. 108.

perceptores de una prestación, exige que en aras de garantizar el cumplimiento de las mismas, se establezca el correspondiente mecanismo de reacción ante un incumplimiento; lo que se realiza a través de la tipificación de dichas conductas como infracciones administrativas en el orden social y a través de la tipificación de las correspondientes sanciones. Propuestas estas en las que se detiene el Informe y que trataremos de desglosar igualmente en el último apartado de este estudio.

## II. LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO

La LETA destina su Título V al fomento y promoción del trabajo autónomo. Concretamente en su artículo 27 recoge la obligación de los poderes públicos de adoptar, en el ámbito de sus competencias, políticas de fomento del trabajo autónomo dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia. Medidas de muy distinta índole que van desde remover los obstáculos que impidan el inicio o desarrollo de actividades profesionales de esta índole, a facilitar y apoyar las diversas iniciativas de trabajo autónomo, o a establecer beneficios en materia de Seguridad Social, entre otras, garantizando en todo caso la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, prestando especial atención a los colectivos desfavorecidos o insuficientemente representados<sup>2</sup>.

Asimismo como materia integrante de este fomento del trabajo autónomo se contempla la necesidad de adoptar medidas educativas de dicha índole, en particular en lo que concierne a la formación profesional, la formación y readaptación profesional y el acceso a programas de formación profesional para mejorar la capacitación profesional y el desarrollo de la capacidad gerencial; debiendo atender a las demandas de información y asesoramiento técnico<sup>3</sup> y sin olvidar la importancia de ofrecer apoyo financiero a las iniciativas económicas de las personas emprendedoras, atendiendo a la necesidad de tutela de los colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, a la garantía de la viabilidad futura y a la exigencia de evaluación; debiendo los poderes públicos adoptar una política fiscal adecuada que promueva el trabajo autónomo<sup>4</sup>.

La posibilidad de establecer y reconocer en nuestro sistema una prestación por cese de actividad, reclama en este punto analizar esta materia desde dos ámbitos de actuación bien diferenciados.

Uno de estos ámbitos de actuación es el marcado por el tenor literal del Título V cual es el fomento y promoción del trabajo autónomo desde un punto

---

<sup>2</sup> Apartados 1, 2 y 3 artículo 27 LETA.

<sup>3</sup> Artículo 28 LETA.

<sup>4</sup> Artículo 29 LETA.

de vista amplio. El segundo ámbito de actuación viene exigido por el reconocimiento de la PCA, y la necesidad de incentivar y facilitar que un trabajador autónomo que cesa en su actividad y que es beneficiario de dicha prestación, reinicie su actividad. Y es este nuevo ámbito de actuación sobre el que se incide con medidas concretas que posteriormente analizaremos.

## II.1. Fomento y promoción del trabajo autónomo en sentido amplio

El ámbito del fomento y promoción del trabajo autónomo en sentido amplio ha sido exhaustivamente estudiado y analizado por la doctrina al hilo del Título V LETA<sup>5</sup>. La delimitación del mismo es paso previo y necesario para acometer el estudio de su reflejo en el ámbito específico de la PCA. Así lo entiende con buen criterio el Informe realizando una referencia específica y ordenada de la materia, cuyas líneas generales son las que siguen.

Este ámbito de actuación se ha desarrollado y plasmado a través de muy diversas y heterogéneas medidas, que han podido emerger gracias al amparo normativo nacional y comunitario.

En el primero cabe señalar en nuestra Constitución, el artículo 40.1 en el que se da un mandato a los poderes públicos de realizar una «política orientada al pleno empleo» o el artículo 131.1 de la misma. Igualmente la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, menciona programas y medidas de orientación, empleo y formación para mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o medidas destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social (artículo 23.1) y como objetivos de dichos programas y medidas «fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas» [artículo 25.1.e) y f)].

Entre las medidas de carácter comunitario, cita el Informe las distintas estrategias, planes y actividades de la Unión europea: la estrategia Europea del Empleo, la Carta europea de la pequeña empresa del año 2000 o la relación de buenas prácticas de la Comisión europea publicada anualmente; Orientaciones integradas para el crecimiento y el Empleo o la labor del Fondo Social Europeo.

El Informe procede a realizar una clasificación de estas medidas en dos grandes bloques diferenciando aquellas cuya finalidad es de formación es decir, destinadas a conseguir que un sujeto sea capaz de ejercer su actividad como trabajador por cuenta propia o al menos dirigir su actividad profesional

<sup>5</sup> Vid. *in extenso* SAEZ LARA, C., «El fomento del trabajo autónomo» en *El Estatuto del trabajo autónomo* (Coord. CRUZ VILLALÓN, J. y VALDÉS DAL-RE, F.), La Ley, Madrid, 2008, págs. 503-530; *Comentarios a la Ley del Estatuto del Trabajo autónomo*, Dir. GARCÍA NINET, J. I., CISS, Valencia, 2007, págs. 510-548.

a dicho ámbito y aquellas otras que pretenden facilitar y consolidar el desarrollo de la actividad por cuenta propia ya iniciada.

Entre las primeras, las que tienen como destino la formación del sujeto, el Informe menciona las siguientes:

- Formación Profesional: Tendrían cabida todas aquellas actividades destinadas a promover el espíritu empresarial y emprendedor utilizando para ello, el propio sistema educativo y la formación profesional reglada. Dentro del propio sistema educativo creemos conveniente hacer mención expresa a la configuración de los nuevos planes de estudios al amparo del Espacio Europeo de Educación Superior. En muchos de los Libros Blancos<sup>6</sup> que se han elaborado para los distintos Grados, aparece como competencia genérica o transversal, de carácter sistémico, que el alumno debe tener adquirida para la superación del Grado que curse, la de «iniciativa y espíritu emprendedor». Ello supone que entre las materias y actividades que el alumno deba cursar tienen que encuadrarse aquellas que garanticen la adquisición de dicha competencia por el mismo. Esto pone de manifiesto en consonancia con lo señalado, la importancia de crear la cultura del emprendedor, el fomentar, enseñando y aprendiendo, el espíritu y la iniciativa empresarial.
- Información y asesoramiento técnico: Es fundamental y así se destaca en el Informe, la necesidad de garantizar la adquisición de todos aquellos conocimientos previos y necesarios para la puesta en marcha de la actividad por cuenta propia. De ahí que los distintos servicios públicos de carácter autonómico cuenten con consultores o asesores especializados que cumplan con dicha labor, labores de asesoramiento que en muchas ocasiones van destinadas a colectivos determinados.

Entre las segundas medidas de carácter general, aquellas que van dirigidas a facilitar y promocionar el trabajo autónomo, la actividad autónoma, ya iniciada, se destacan:

- Medidas en el marco de la Seguridad Social: Mejorar la acción protectora de los trabajadores incluidos en el RETA mediante su acercamiento al ámbito de protección del RGSS, lo que supone un importante aliciente para el trabajo autónomo.
- Medidas vinculadas con los costes laborales o de protección social: Reducción de costes de Seguridad Social como reducciones, exoneraciones o bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social para determinados colectivos o reducciones de costes laborales, por ejem-

---

<sup>6</sup> Vid., entre otros, Libro Blanco de Grado en Ciencias Laborales y Recursos Humanos o el Libro Blanco de Grado en Economía y Empresa. ANECA. [www.aneca.es](http://www.aneca.es).

plo, en la contratación por autónomos de trabajadores por cuenta ajena.

- Medidas de carácter fiscal: En relación al IRPF, IVA, IAE, etc.
- Medidas de información, asistencia técnica, difusión a través de subvenciones dirigidas a actividades de investigación, análisis, documentación, campañas publicitarias, jornadas, y seminarios así como apoyo al fenómeno asociativo vinculado al trabajo autónomo.
- Medidas de gestión administrativa: Instauración de la ventanilla única empresarial o el sistema Red para la tramitación y gestión de obligaciones en el seno de la Seguridad Social.
- Medidas de carácter financiero: Líneas de crédito a favor del trabajo autónomo; capitalización de la prestación por desempleo; o medidas contenidas en los distintos planes nacionales de empleo en aplicación del programa de fomento de autoempleo de 1986, sin perjuicio de las medidas complementarias adoptadas por las distintas CCAA en el seno de sus competencias y dirigidas en muchas ocasiones a determinados colectivos.

La pluralidad, diversidad y heterogeneidad de las medidas señaladas unido a la «interactuación», como indica el Informe, del Estado y las CCAA ha llevado a que se plasme en el mismo, coincidiendo con lo expuesto en el Informe de la Comisión de expertos del Estatuto del Trabajo autónomo, la existencia de puntos débiles en dichas medidas y que podemos resumir en:

- La falta de coordinación entre las políticas estatales y autonómicas.
- La escasa cuantía de las ayudas económicas así como la posible inadecuación de la formación de los destinatarios, carentes en muchas ocasiones de una adecuada capacidad gerencial para gestionar y aplicar adecuadamente las ayudas concedidas.
- La ausencia de sistemas de evaluación solventes que permitan acreditar el correcto ajuste de las ayudas a los objetivos perseguidos, permitiendo valorar el cumplimiento de los mismos.
- El régimen de compatibilidad entre las diferentes ayudas y subvenciones estatales y autonómicas concedidas en relación a su cuantía y destinatarios.
- Falta de uniformidad en la identificación de los colectivos beneficiarios de las ayudas por las distintas normativas autonómicas.
- Escasa relevancia de las medidas de información y asistencia técnicas.
- Confusión entre las medidas destinadas a fomentar la pequeña empresa y aquellas que se dirigen a incentivar el trabajo autónomo. Distinción entre la que se debería hacer hincapié dada la frontera difusa

que separa ambas realidades y que no obstante a estos efectos debe ser perfectamente deslindada.

## **II.2. Fomento del trabajo autónomo en el marco de la prestación por cese de actividad**

El establecimiento de un sistema de protección por cese de actividad requiere como parte integrante del contenido a estudiar la existencia de medidas que permitan evitar el anquilosamiento del sujeto beneficiario como tal perceptor o bien, una vez concluida la percepción de la misma, su consideración como desempleado. Por ello el Informe analizado tiene a bien incorporar medidas de tal índole y así son las mismas plasmadas en el borrador del anteproyecto.

El artículo 3 del borrador establece que el sistema de protección por cese de actividad debe comprender —junto a una prestación de índole económica y el abono de la correspondiente cotización— medidas de promoción de la actividad emprendedora (PAE), cuyo objetivo concreto es conseguir que el trabajador autónomo perceptor de la PCA reinicie su actividad y vuelva a incorporarse al mercado de trabajo como trabajador autónomo.

Trataremos a continuación de analizar los aspectos fundamentales de tales medidas.

### *II.2.1. Ámbito subjetivo*

Es claro y evidente que destinatario de esta medida solo puede serlo el trabajador autónomo que cesando en su actividad profesional resulta ser beneficiario de la PCA, y ello en tanto mantenga su condición de tal, sin perjuicio de que circunstancias especiales como el conseguir la consolidación de la nueva actividad económica o profesional, aconsejen la prolongación de las mismas más allá de la duración de la prestación en cuestión.

El borrador de anteproyecto de Ley identifica a dichos sujetos al señalar que «todo perceptor de la prestación económica por cese de actividad debe comprometerse...», lo que circunscribe dicho compromiso, única y exclusivamente al período de percepción de la prestación. Ello puede hacer entender que, conforme lo previsto en el Informe, la prolongación de dichas medidas más allá del tiempo de percepción de la prestación es asumido voluntariamente por el interesado sin que pueda compelerse a la realización o finalización de las mismas.

Ahora bien, se contempla la necesidad de apreciar las especiales circunstancias concurrentes en determinados colectivos de trabajadores autónomos,



especialmente de trabajadores con discapacidad; condicionante que expresamente prevé el borrador del anteproyecto en el artículo 18.2 al señalar la «consideración especial que habrá de darse a las necesidades de determinados colectivos, tales como los trabajadores autónomos con discapacidad». Asimismo el Informe contempla a este respecto la necesidad de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 27 LETA respecto de la efectividad de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, especial atención a los colectivos de personas desfavorecidas o no suficientemente representadas; debiendo añadir por su especificidad a los TRADE. Es de resaltar que si bien el anteproyecto hace mención expresa única y exclusivamente al colectivo de los trabajadores con discapacidad, da cabida a los anteriores al referirse por un lado con carácter general a las «necesidades de determinados colectivos» y por otro lado al mencionar entre los factores a tener en cuenta «cualquier otro que pueda considerarse como relevante a efectos de determinar el contenido, extensión y duración de las mismas».

No obstante lo señalado, el borrador del anteproyecto de Ley recoge dos supuestos en los que aun siendo perceptor de la prestación por cese de actividad, no se está obligado a suscribir el compromiso de actividad emprendedora. Nos referimos al trabajador autónomo que optara por la jubilación parcial anticipada compatibilizándola con la percepción parcial de la prestación por cese de actividad y a los trabajadores autónomos perceptores acogidos a jubilación anticipada<sup>7</sup>.

### II.2.2. *Formalización*

Si el trabajador por cuenta ajena perceptor de la prestación por desempleo debe suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad; el cual supone para este el compromiso de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad<sup>8</sup>, el trabajador autónomo perceptor de la PCA debe acreditar su disponibilidad para reiniciar su actividad profesional como tal y con ello, comprometerse a la realización de un programa de actividades tendentes a la promoción de su actividad emprendedora, a través del llamado «compromiso de actividad emprendedora».

Mediante la suscripción de dicho compromiso, el trabajador autónomo demuestra su disponibilidad para reiniciar una actividad profesional o económica, obligándose a la completa y adecuada realización de aquellas medidas

---

<sup>7</sup> D. A. Primera, apartado 4 y D. A. Segunda, apartado 3, del borrador de anteproyecto de Ley, respectivamente.

<sup>8</sup> Artículo 231.1.h) y 231.2 TRLGSS.

de formación, innovación, promoción y perfeccionamiento que le permitan reiniciar a la mayor prontitud la anterior u otra actividad económica o profesional<sup>9</sup>.

### II.2.3. *Contenido*

El compromiso de actividad emprendedora se concretará en un programa de actividades tendente a la promoción de la actividad emprendedora del afectado.

Este conjunto de medidas encuentra su base legal en el artículo 27 de la LETA, concretamente en las letras d («promover el espíritu y la cultura emprendedora»); letra e («fomentar la formación y readaptación profesionales»), letra f («proporcionar la información y asesoramiento técnico necesario»), letra g («facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio realizado») y la letra i («apoyar a los emprendedores en el ámbito de actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, de nuevas tecnologías o de actividades de interés público, económico o social»), tal y como señala el Informe analizado.

Base legal que el borrador del anteproyecto de Ley concreta en su artículo 18.1 al indicar que a efectos del compromiso de actividad emprendedora deberá ofrecerse a los trabajadores autónomos perceptores de la PCA, dentro del marco reglamentario que se desarrolle al efecto, programas que contengan un conjunto de medidas adecuadas y suficientes dirigidas a la promoción de la actividad emprendedora que incidan especialmente en los siguientes ámbitos:

#### a) Promover el espíritu empresarial y la cultura emprendedora

A este respecto destaca el Informe la necesidad de promocionar la figura del emprendedor. Para ello debe tenerse presente las diferentes actuaciones de la UE a este respecto, así la Carta Europea de la pequeña empresa del año 2000 o las Orientaciones Integradas de la UE para el crecimiento y el empleo (años 2005-2008), las cuales vienen a incidir en la necesidad de incentivar aptitudes que favorezcan comportamientos empresariales tales como la creatividad, la iniciativa la aceptación de riesgos, la confianza en si mismo o la capacidad de trabajo en equipo, sin olvidar, como ya se señaló, la importancia de la formación y la educación en este sentido.

---

<sup>9</sup> Artículo 17.1 y 2 borrador del anteproyecto de Ley.

A juicio del Informe, nuestras medidas en este ámbito deberían concretarse en primer lugar en ofrecer al trabajador autónomo que ha cesado en su actividad profesional o económica los medios formativos necesarios y adecuados para desarrollar o perfeccionar ese espíritu empresarial así como la capacidad emprendedora. Medios formativos que podrán tener carácter presencial o semipresencial con la finalidad de facilitar su acceso a dichos trabajadores y que deberán enseñar y fomentar la capacidad de concebir y gestionar proyectos para alcanzar objetivos; estimulando, continua señalando el Informe, aptitudes que favorezcan el comportamiento empresarial, entre ellas, la creatividad, el sentido de la iniciativa, la capacidad de liderazgo, la aceptación de riesgos, la confianza en si mismo o la capacidad para trabajar en equipo. Contemplándose la posibilidad de que dichos medios formativos pudieran llegar a desarrollarse en el extranjero, lo que permite enlazar esta medida para dar cumplimiento a las últimas de las previstas, la formación de tales trabajadores en torno a los procesos de internacionalización de sus actividades.

- b) Incentivar el perfeccionamiento y la readaptación profesionales con el objetivo de facilitar el reinicio de una actividad profesional o económica por cuenta propia.

Tales medidas deben de contemplar la posibilidad de que o bien la actividad a reiniciar sea continuidad de aquella en la que cesó el beneficiario de la PCA o bien que se trate de una actividad diferente a aquella. Circunstancia esta última que, según apunta el Informe, se producirá en la mayoría de los casos.

Dichas posibilidades deben tener su traducción en las medidas a adoptar que en el primero de los casos irán destinadas a mejorar o perfeccionar la actividad que se venía desarrollando, mientras que en el segundo deberán lograr la readaptación o reconversión de la actividad y del sujeto, teniendo en cuenta en ambos casos, las circunstancias personales y profesionales de cada destinatario. Dichas medidas deberán incluir medidas de outplacement o recolocación.

- c) Fomentar la formación y perfeccionamiento de la capacidad gerencial de los trabajadores autónomos, adaptándolas a las necesidades y preferencias concretas de los mismos

Se trata de ofrecer medidas que permitan mejorar, perfeccionar o actualizar sus conocimientos en materia gerencial, tales como, las concernientes a organización de empresa, gestión empresarial, política fiscal y laboral, la gestión del cambio en el marco empresarial, las políticas de contratación y subcontratación y suministro.

- d) Proporcionar la información y el asesoramiento técnico necesarios, de carácter especializado, para reiniciar una actividad profesional o económica por cuenta propia

Tal y como resalta el Informe, la información y el asesoramiento técnico deberá tener un carácter especializado, adaptándose a las necesidades y requerimientos de cada beneficiario. Tales mecanismos deberán ser rápidos ágiles y adecuados al supuesto concreto que se plantee.

En este punto señala el Informe la necesidad de tener presente lo previsto en el artículo 28.2 LETA con el fin de que tales medidas de información y asesoramiento contemplen las necesidades de creación, consolidación y renovación, promoviendo fórmulas de comunicación y cooperación entre autónomos. Comunicación y colaboración necesaria que ya se puso de manifiesto en el Informe de Expertos del estatuto del Trabajo autónomo, al poner de relieve la implantación de fórmulas de esta índole entre los usuarios de los servicio de asistencia. Colaboración que también, a su juicio, debe efectuarse entre las instancias públicas o privadas, por ejemplo, convenios de cooperación con corporaciones locales, universidades, cámaras de comercio y de industria, entidades públicas e instituciones sin ánimo de lucro.

- e) Facilitar el acceso de los trabajadores autónomos a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio a realizar

La inclusión de medidas destinadas a incentivar la innovación tecnológica, el cambio organizativo, a ofrecer medios formativos y de asesoramiento tecnológico especializado y medidas de apoyo tecnológico y organizativo, que permitan la innovación de los trabajadores perceptores de la PCA, constituye un elemento clave para lograr la reincorporación de estos sujetos, desde el momento en que, como señala el Informe, en muchas ocasiones, la falta de innovación ha sido el detonante del cese de su actividad anterior.

- f) Apoyar y asesorar a los emprendedores en el ámbito de actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, nuevas tecnologías o actividades de interés público, económico o social.

En múltiples ocasiones, los trabajadores desconocen la existencia de nuevos yacimientos de empleo, nuevas tecnologías o actividades de interés público económico o social, en los que poder proyectar su actividad. Ser informados, apoyados y asesorados al respecto permitirá salvar en muchas ocasiones carencias que obstaculizan su reincorporación.

- g) Formar y asesorar a los trabajadores autónomos en torno a los procesos de internacionalización de sus actividades.

A través de esta medida, se pretende formar y asesorar a los trabajadores en todo lo concerniente a la posible proyección internacional de las actividades profesionales. Si bien es cierto que la dimensión internacional de una actividad económica y profesional es la que en muchas ocasiones promociona y sustenta la misma, no es menos cierto, como pone de relieve el Informe, que la mayoría de las veces, la única traba a la misma es el desconocimiento por parte del trabajador autónomo. Con medidas de esta índole se pretende así salvar dicho obstáculo y conseguir esa proyección internacional.

Para concluir conviene reseñar que si bien estas medidas son enunciadas con carácter general, se prevé y así debe realizarse, su adecuación a los distintos sujetos destinatarios de las mismas, a sus circunstancias profesionales y personales así como a la diferente naturaleza de las actividades económicas y profesionales desempeñadas o a desempeñar. Particularidades estas que también contempla el borrador de anteproyecto al señalar que «en el diseño y puesta en práctica de estas medidas se tendrán en cuenta entre otros factores y a efectos de dotar a las mismas de un carácter individualizado, la experiencia profesional del trabajador autónomo, sus objetivos profesionales, la permanencia o no en el mismo sector de actividad económica o profesional, la previsible duración del cese de actividad, así como cualquier otro que pueda considerarse relevante a efectos de determinar el contenido, extensión y duración de tales medidas»<sup>10</sup>.

#### II.2.4. Duración

El compromiso de promoción de la actividad emprendedora debe establecerse, según señala el Informe, durante el mes inmediatamente anterior al del inicio del derecho a la prestación, marcando el itinerario de la actividad del beneficiario durante los meses de percepción de la PCA. Así se recoge en el borrador del anteproyecto de Ley al establecer su artículo 17.4 que «las medidas de promoción de la actividad emprendedora se fijarán...durante el mes inmediatamente anterior al del inicio del derecho a la prestación económica por cese de actividad» y el artículo 17.1 al señalar que «todo perceptor de la PCA deberá comprometerse durante su percepción a desarrollar todas aquellas medidas...».

Bien es cierto que al analizar el contenido de algunas de tales medidas —por ejemplo la asistencia técnica arriba mencionada— se señala por el

<sup>10</sup> Artículo 18.2.

propio Informe, la posibilidad de prolongar la misma más allá de la duración del tiempo de percepción de la prestación y ello, con buen criterio, en aras de permitir la consolidación o futura reconversión de aquella actividad que va a permitir al trabajador su reincorporación. Ciertamente, el prolongar dichas medidas permite garantizar el asesoramiento al trabajador que puede encontrarse al iniciar su actividad con determinadas cuestiones difíciles de solventar y que de no contar con dicho asesoramiento podrían suponer un obstáculo a la continuidad de la actividad iniciada, que haría perder la razón de ser a las actividades y medidas adoptadas durante la percepción de la PCA.

#### II.2.5. *Gestión de las medidas*

La gestión de estas medidas debe ser asumida por la misma entidad a quien compete la gestión de la PCA, es decir, a las Mutuas de accidentes de Trabajo y enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (en adelante MATEPSS), bajo la supervisión del INSS. Encomendándose a la Secretaria de Estado de la Seguridad Social, a través del centro directivo competente, la supervisión y control de los programas de tales medidas<sup>11</sup>.

El artículo 18.1 del borrador del anteproyecto de Ley señala que las MATEPSS deberán ofrecer a los trabajadores autónomos perceptores de la prestación económica por cese de actividad programas que contengan un conjunto de medidas adecuadas y suficientes dirigidas a la promoción de la actividad emprendedora, que incidan en los ámbitos anteriormente indicados. Para ello, deben preparar un catálogo de programas y medidas que contemplen los ámbitos anteriormente referidos, catálogo y programas que deberá ser supervisado inicial y periódicamente por el INSS.

Las MATEPSS deberán tener en los programas ofrecidos un contenido mínimo básico y común, de modo que se garantice a los trabajadores autónomos la posibilidad de desarrollar unas actividades básicas comunes con independencia de cual sea la Mutua a la que el interesado estuviera asociado. Obligaciones estas recogidas en el artículo 18.3 del borrador, indicando que reglamentariamente se establecerán los contenidos mínimos de los programas reguladores de tales medidas, así como la participación del Consejo del Trabajo autónomo en la configuración, seguimiento y evaluación de tales programas.

Intervención del Consejo de Trabajo autónomo, que concreta la Disposición adicional tercera del borrador del anteproyecto de Ley al disponer la obligación a las MATEPSS de informar periódicamente, de conformidad con lo que se establezca reglamentariamente, a dicho Consejo sobre estas

---

<sup>11</sup> Artículo 18.5 borrador del anteproyecto de Ley.

medidas así como la posibilidad de elaborar informes y proponer directrices u orientaciones respecto de tales medidas.

El iter a seguir al respecto, de conformidad con lo previsto en el Informe, se inicia con la puesta a disposición del perceptor de la PCA por parte de la MATEPSS, del catálogo de medidas específicas, una vez hubiera aquél solicitado la prestación y durante el mes inmediatamente anterior al del inicio de dicha prestación. Presentado dicho catálogo, el beneficiario elegirá aquellas medidas que de conformidad con sus preferencias y necesidades le resultaran más interesantes, recibiendo en todo caso el asesoramiento de la Mutua. Una vez se produzca la elección por el trabajador, se debe dar la aprobación final de mínima suficiencia por parte de la Mutua, siendo posteriormente suscrito por el trabajador el correspondiente compromiso de promoción de la actividad emprendedora en el que se deberá reflejar ese itinerario de actividades que ha sido elegido por el trabajador. En este sentido, el artículo 17.3 del borrador del anteproyecto de Ley señala como en el documento de compromiso de promoción de la actividad emprendedora se concretarán las medidas de promoción que se pondrán en práctica durante la percepción de la PCA. Hemos de señalar que en dicho precepto se contempla la posibilidad de modificar dichas medidas así como de ser interrumpidas al señalarse que durante la percepción de la PCA el trabajador autónomo podrá modificar tales medidas previa aprobación por la MATEPSS. Asimismo se permite al trabajador interrumpir las mismas si reanudara una actividad profesional o económica antes de la conclusión de las mismas, sin perjuicio de su reanudación, si reanudase la percepción de la PCA.

No obstante lo señalado respecto de la gestión por parte de las Mutuas, el Informe contempla la posibilidad de que los programas referidos sean ofertados e impartidos por entidades públicas o privadas tales como Universidades, escuelas de negocios, cámaras de comercio e industria, organizaciones empresariales y sindicales, asociaciones de trabajadores autónomos, entre otras, tanto estatales como extranjeras y previa suscripción de los correspondientes convenios de colaboración.

### III. LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD Y LA JUBILACIÓN

#### III.1. Jubilación anticipada y prestación por cese de actividad

El punto de partida para analizar esta cuestión se encuentra en el apartado segundo de la DA cuarta LETA al establecer que la articulación de la prestación por cese de actividad se realizará de tal forma que, en los supuestos en que deba aplicarse en edades cercanas a la legal de jubilación, su aplicación garantice, en combinación con las medidas de anticipación de la edad de jubilación en circunstancias concretas contempladas en la LGSS,

que el nivel de protección dispensado sea el mismo —en supuestos equivalentes de carrera de cotización, esfuerzo contributivo y causalidad— que el de los trabajadores por cuenta ajena, sin que ello pueda implicar costes adicionales en el nivel no contributivo.

Partiendo de esta premisa, el Informe pone de relieve las diferentes cuestiones a tener en cuenta y que son las siguientes:

- El carácter imperativo que se establece por el legislador respecto de la necesidad de articular y combinar PCA y jubilación anticipada al señalar que «la articulación —de la PCA— se realizará». Mandato que se cumple en el borrador del anteproyecto al recoger dicha posibilidad en la D. A. Segunda en los términos que posteriormente analizaremos.
- Carácter imperativo que se une a la obligación de garantizar un mismo nivel de protección que el de los trabajadores por cuenta ajena. Ahora bien, la redacción dada en esta materia no resulta clara en determinadas cuestiones y es ello lo que el Informe trata de delimitar. Así la referencia a «mismo nivel de protección» debe entenderse referida a la prestación por jubilación anticipada, garantizando pues la cotización por jubilación durante la percepción de la PCA. Ahora bien, garantizar ese mismo nivel de protección requiere que existan supuestos equivalentes de carrera de cotización, esfuerzo contributivo y causalidad, equivalencia que, como señala el Informe, no deja de ser difícil y de plantear una obligación de total equiparación «difícilmente soslayable». Más aún si añadimos la limitación incluida *in fine*, «sin que ello pueda implicar costes adicionales en el nivel no contributivo, es decir, contribuciones adicionales basadas en la complementariedad voluntaria<sup>12</sup>.
- No se establece una edad concreta en la que poder arbitrar dichas medidas sino que simplemente se hace una mención a «edades cercanas a la jubilación».
- Si tal y como establece la D. A. cuarta señalada, las medidas arbitradas deben hacerse teniendo en cuenta las medidas de anticipación de la edad de jubilación en circunstancias concretas contempladas en la LGSS, deberemos estar a estas. Conviene reseñar al respecto que, en comparación con los trabajadores asalariados, son escasas las posibilidades de acceso a ellas previstas para los trabajadores autónomos<sup>13</sup>, siendo, según señala el Informe, la interpretación más inmediata, que estas medidas no están contempladas en la LGSS.

---

<sup>12</sup> Apartado 4.1.A.g) del Informe.

<sup>13</sup> CERVILLA GARZÓN, M.<sup>a</sup> J., «La cobertura de la protección social del trabajador autónomo», en *El Estatuto del Trabajo Autónomo*, ob. cit., pág. 485.



- No obstante, existen varias disposiciones específicas que se deben tener en cuenta en relación a la jubilación anticipada de los autónomos.

En primer lugar, la Ley 47/1998, de 23 de diciembre, de regulación de jubilación anticipada en casos especiales; pero la exigencia por el apartado 2.a) del artículo único de dicha Ley de tener la condición de mutualista a 1 de enero de 1967, limita cada vez más, como señala el Informe, el ámbito personal de aplicación.

En segundo lugar, lo establecido en el artículo 26.4 LETA, en el que, tras establecer el mandato a los poderes públicos de promover políticas que incentiven la continuidad en el ejercicio de la profesión, trabajo o actividad económica de los trabajadores por cuenta propia, una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación, se dispone que en atención a la naturaleza tóxica, peligrosa o penosa de la actividad ejercida, y en los términos que reglamentariamente se establezcan, los trabajadores autónomos afectados que reúnan las condiciones establecidas para causar derecho a la pensión de jubilación, con excepción de la relativa a la edad, podrán acceder a la jubilación anticipada, en los mismos supuestos y colectivos para los que esté establecido dicho derecho respecto de los trabajadores por cuenta ajena, entendiéndose comprendidos los trabajadores autónomos con discapacidad en las mismas condiciones que los trabajadores por cuenta ajena. Artículo que debe conectarse con la D. A. decimocuarta LETA en la que se contiene un mandato al Gobierno de elaborar en el plazo de un año, un estudio sobre los sectores de actividad que tienen una especial incidencia en el colectivo de trabajadores autónomos y que deberá incluir, entre otros aspectos, un análisis sobre la necesidad de incentivar el cese anticipado de trabajadores autónomos en determinados sectores. Los anteriores preceptos permiten colegir, como señala el Informe analizado, que dichas medidas deben ir dirigidas tanto a actividades como sectores.

Realizadas estas consideraciones, se hace necesario analizar pues esas posibilidades al hilo de estas dos últimas disposiciones.

La vinculación entre la PCA y jubilación anticipada debe realizarse de modo que en aquellos casos en los que cesando el trabajador autónomo en su actividad profesional o económica, y no teniendo a dicha fecha cumplida la edad para acceder a la jubilación o la cotización mínima requerida, pueda disfrutar de la PCA y una vez concluida la misma, acceder a la jubilación anticipada.

El desarrollo de lo previsto en el artículo 26.4 LETA, deberá efectuarse, conforme lo señalado en el Informe, con lógica similar a la prevista en el artículo 161 bis LGSS, lo que supone: En primer lugar un desarrollo regla-

mentario preciso y completo. En segundo lugar, la actividad desempeñada debe tener una naturaleza tóxica, peligrosa o penosa y haber sido realizada durante un largo período de tiempo. En tercer lugar, establecer la necesaria regulación para garantizar la aplicación a dichos colectivos, incluidos los discapacitados, de determinados coeficientes reductores en la edad de jubilación; garantizándose la no aplicación de coeficientes de esta índole en la propia pensión y estimando como cotizados los años que resten al trabajador autónomo para cumplir la edad ordinaria de jubilación. Posibilidad esta que debe realizarse teniendo en cuenta las necesidades específicas del colectivo de trabajadores autónomos. En cuarto lugar, dicha opción debe contemplarse como una opción voluntaria para el trabajador autónomo.

Consideraciones todas estas que se manifiestan en la D. A. segunda del borrador del anteproyecto a la hora de dar cumplimiento al mandato de la DA cuarta LETA y arbitrar el mecanismo de combinación entre jubilación y PCA. Así se indica que el trabajador autónomo con discapacidad o cuya actividad tenga naturaleza tóxica, peligrosa o penosa, en los términos previstos en el artículo 26.4 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo autónomo y en su desarrollo reglamentario, y esté cercano a la edad de jubilación establecida reglamentariamente, podrá acceder a la PCA, garantizándose, no obstante que el nivel de protección dispensado sea el mismo, en supuestos equivalentes de carrera de cotización, esfuerzo contributivo y causalidad, que el de los trabajadores por cuenta ajena; manteniendo durante la percepción de aquella la cotización en concepto de jubilación en cuantía necesaria para garantizar esa equivalencia.

### **III.2. Prestación por cese de actividad a tiempo parcial y jubilación anticipada**

Sin perjuicio de las posibilidades que los artículos 165.1 y 166.1 LGSS pueden ofrecer al trabajador autónomo de acogerse a la jubilación parcial<sup>14</sup>, el Informe analizado pone de relieve la posibilidad de, con el fin de fomentar la renovación y la continuidad de los negocios y actividades profesionales o económicas, arbitrar medidas de compatibilidad entre la actividad profesional o económica a tiempo parcial, la jubilación anticipada a tiempo parcial y el percibo a tiempo parcial de la PCA.

Los objetivos señalados son perfectamente cumplidos con la propuesta realizada desde el Informe cual es facilitar al trabajador autónomo, próximo a cumplir la edad de jubilación, percibir la PCA a tiempo parcial y continuar

---

<sup>14</sup> CERVILLA GARZÓN, M.<sup>a</sup> J., «La cobertura de la protección social del trabajador autónomo», en ob. cit, pág. 484; CERVILLA GARZÓN, M.<sup>a</sup> J., «La reforma pro futuro de la protección social de los trabajadores autónomos tras la aprobación de su nuevo Estatuto», *Actualidad Laboral*, Tomo II, 2008, págs. 2.290-91.

realizando las gestiones de su actividad profesional y económica también a tiempo parcial.

La adopción de esta medida requiere la regulación de diversas cuestiones; entre ellas, la figura del trabajador autónomo a tiempo parcial (sus obligaciones de cotizar, su alta en el RETA y la PCA a tiempo parcial), su jornada, estimándose la necesidad de establecer un porcentaje fijo de reducción de la misma, que dada la complejidad de su delimitación en la actividad autónoma se propone de un 50%<sup>15</sup>. Asimismo deberá limitarse la duración de esta medida, entendiendo que debe hacerse coincidir con la duración máxima de la prestación, de conformidad con la escala prevista en función del tiempo cotizado por el sujeto, ya que en otro caso la misma perdería su razón de ser, basada en esa compatibilidad. Duración que a su vez es, lógicamente, coincidente con el período por el que puede anticipar el trabajador su jubilación<sup>16</sup>. Este período de tiempo se computaría como cotizado al 100%, a efectos de jubilación y de las otras prestaciones que se determinen<sup>17</sup>.

Si se ha señalado como objetivo de la medida, fomentar la renovación y se está hablando de una reducción parcial de la jornada, se hace necesario arbitrar medidas que garanticen la figura del trabajador relevista. Trabajador que, según señala el Informe, podría ser titular de un contrato de duración determinada por circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos, siendo su duración coincidente con la señalada para la PCA y pudiendo ser su jornada a tiempo completo o bien por el tiempo de reducción de jornada del autónomo. Como puede colegirse de lo expuesto, se trataría de trasladar al ámbito autónomo lo previsto para los trabajadores por cuenta ajena, sin perjuicio de realizar las especificaciones que fueran necesarias y las medidas de coordinación exigidas, pero sin que en ningún caso por ello se desvirtúe la razón de la medida, que estimamos perfectamente compatible en el seno del trabajo autónomo<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> A este respecto, la D. A. Primera del borrador del anteproyecto, apartado 1 dispone que el trabajador autónomo que reúna los requisitos exigidos legalmente para acceder a la prestación económica por cese de actividad puede optar por anticipar su jubilación, percibiendo dicha prestación por cese de actividad de forma parcial y compatibilizándola con su actividad profesional y económica por cuenta propia, que pasará también a desarrollar a tiempo parcial; señalándose en el apartado 2 del mismo precepto que el trabajador autónomo percibirá el 50% de la PCA, debiendo reducir su actividad profesional o económica en un 50%, persistiendo durante la percepción de la prestación la obligación de cotizar.

<sup>16</sup> La D. A. Primera, apartado 1 del borrador del anteproyecto señala in fine que «sólo podrá anticiparse la jubilación por el plazo de duración máxima previsto para la correspondiente prestación económica por cese de actividad, conforme a lo establecido en el artículo 8 de dicho borrador.

<sup>17</sup> La D. A. Primera, apartado 5, prevé que «el tiempo transcurrido desde el inicio de esta medida hasta su agotamiento se computará como cotizado al 100% a los efectos de la pensión de jubilación y otras prestaciones del Sistema de Seguridad Social».

<sup>18</sup> Cuestión esta prevista en la D. A. Primera, apartado 3 del borrador de anteproyecto al establecer que « para acceder a esta medida será requisito necesario y simultáneo la contra-

#### IV. LA GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD

Si bien, son de importancia las cuestiones previas analizadas en los anteriores apartados, no es menos cierto que la materia que ahora se acomete es quizás la que mayor complejidad y dificultad comporta en una prestación de estas características y así lo señala el Informe estudiado al referirse a ella como «una de las grandes cuestiones» a tratar en el marco de la ordenación jurídica de aquella.

Ciertamente que la disquisición se mueve solo entre dos pilares, o bien corresponde la misma a alguna entidad gestora —que por extensión y similitud con la prestación por desempleo del trabajador por cuenta ajena sería el Servicio Público de empleo— o bien a las entidades colaboradoras, por ende, las MATEPSS; contemplando la posibilidad de una atribución y división de funciones entre una y otras.

Tales posibilidades son contempladas y estudiadas en el Informe objeto de análisis, no descartando a priori ninguna de ellas sino entrando a desglosar las ventajas e inconvenientes de una u otra opción y poniendo de manifiesto la opción más correcta con los consiguientes argumentos.

Respecto de la primera opción, la asunción de competencias por el SPE respecto de la PCA en las mismas condiciones que para la prestación por desempleo no encuentra, a juicio del Informe, obstáculo alguno jurídicamente hablando, lo que no es suficiente para inclinarse por esta solución.

Debe tenerse en cuenta que la traslación de lo previsto en el artículo 207 c) TRLGSS para el perceptor de la prestación por desempleo respecto del compromiso de actividad, origina importantes interrogantes en el seno de la PCA, y así lo pone de manifiesto el Informe: ¿cuál sería el registro en el que se inscribirían los solicitantes de la PCA?; ¿que funcionalidad tendría la apertura de un registro de estas características en el SPE?; ¿cuál sería más allá de para los TRADE la actividad de mediación de estos entes?; ¿podría obligarse a los perceptores de la PCA a incorporarse como trabajadores por cuenta ajena al mercado laboral?; ¿a firmar un compromiso de actividad?; ¿a aceptar una colocación adecuada? Y ¿cuál sería esa colocación adecuada? Todo esto teniendo en cuenta la atribución de tales competencias a los servicios públicos de empleo autonómicos.

La atribución de funciones compartidas al SPE y a las MATEPSS pasaría por que estas últimas asuman todo lo concerniente a la involuntariedad inicial

---

tación de un trabajador por cuenta ajena que sustituya, al menos, la jornada dejada de realizar por el trabajador autónomo. Con dicho trabajador se celebrará un contrato de trabajo en los términos previstos en el artículo 15.1.b) del Estatuto de los Trabajadores que tendrá, como duración, la duración máxima prevista para la correspondiente prestación económica por cese de actividad», tanto la PCA a tiempo parcial como este contrato de trabajo se extinguirán al alcanzar el trabajador autónomo la edad ordinaria de jubilación.

del cese mientras que aquél controlaría todo lo concerniente a la involuntariedad sucesiva, concretamente, la activa disposición del beneficiario de retornar al mercado de trabajo durante la percepción de la prestación, las funciones informativas sobre los mercados disponibles, las de orientación profesional o las de formación y actualización profesionales. Si bien, la multiplicidad de entidades originaría una complejidad en la gestión ya puesta de manifiesto en otras prestaciones como en la Incapacidad Temporal derivada de contingencias comunes en el caso de los trabajadores por cuenta ajena en la que la asunción de competencias por estas en lo concerniente solo a la prestación económica de IT manteniendo el servicio público de salud el control sobre la situación, no deja de originar colisiones entre sus actuaciones. Por tanto se trata de evitar dichos problemas si así es posible, no añadiendo la necesidad de mecanismos de cooperación y colaboración entre entidades que pudiera dificultar la gestión de la PCA, y que, como reitera el Informe, se traduciría en la necesidad de realizar por parte del autónomo mayores gestiones burocráticas.

La tercera de las opciones barajadas supondría la asunción exclusiva de competencias por parte de las MATEPSS, solución esta por la que el Informe muestra su inclinación, en base a distintos argumentos.

Debe señalarse que a favor de esta opción se han mostrado distintas asociaciones profesionales de trabajadores autónomos (por ejemplo UPTA y ATA). Los argumentos esgrimidos son en primer lugar, la naturaleza de estas entidades colaboradoras de la Seguridad Social caracterizada por combinar carácter público con un modo de gestión privada, lo que a su juicio, entraña un factor de competencia traducible en un mejor servicio; en segundo lugar, una estructura más ágil que facilita el contacto con los trabajadores autónomos y en tercer lugar, una mejor capacidad para establecer mecanismos de control antifraude.

Esta última opción, como señala el Informe, no introduce en nuestro sistema jurídico actual, novedad alguna, encontrando el adecuado amparo legal para ello. Las competencias de las Mutuas respecto de la PCA abarcaría el reconocimiento inicial de la misma y lo que ello exige, es decir, la verificación de la concurrencia de los requisitos exigidos legalmente, principalmente, la situación legal de cese (involuntariedad inicial). Esto que, en principio no plantea mayor problema, presenta dificultades adicionales cuando se trata de controlar la involuntariedad sucesiva, es decir, el control de la disposición del autónomo para reingresar en el mercado de trabajo. Si bien, como se ha puesto anteriormente de manifiesto, la atribución de esta última competencia a los servicios públicos de empleo no dejaría de originar dificultades añadidas.

Todo lo anteriormente expuesto, pone de manifiesto la necesidad de gestionar la PCA de modo diferente a la prestación por desempleo y en base, tal y como señala el Informe analizado, a cuatro ejes principales e inalterables.

Primero, la gestión de la PCA correspondería en exclusiva a las MATEPSS, quienes controlarían la concurrencia de la situación legal de desempleo del solicitante; debiendo únicamente informar al SPEE, a efectos estadísticos, de la relación de solicitantes y beneficiarios. Información de la que también se daría traslado a las diferentes entidades gestoras a efectos de control. Si bien, puede surgir una duda respecto de esta última mención, ¿a efectos de que control? Efectivamente puede estimarse la existencia de control por parte de la entidad gestora competente si como manifestación de este se entiende la posibilidad reconocida en el artículo 21 del borrador de anteproyecto de Ley de que las decisiones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, relativas al reconocimiento, suspensión o extinción de las prestaciones por cese de actividad, sean recurribles ante la Entidad Gestora de la Seguridad Social y, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales del orden social.

Segundo, el solicitante de la prestación puede inscribirse voluntariamente en los Servicios públicos de empleo autonómicos como trabajador por cuenta ajena en situación de disponibilidad para trabajar; lo que supone que dichos servicios no tengan que introducir cambio organizativo alguno.

Tercero, las medidas de promoción de la actividad emprendedora, analizadas en el apartado anterior, deberán ser organizadas por las propias Mutuas.

Cuarto, la PCA debe tener una duración limitada, no más allá de seis meses. La razón de ser de esta limitación estriba en su consideración como elemento equilibrante de la balanza. En un lado de la misma se halla la flexibilidad en la exigencia del cumplimiento de la disposición para retornar al mercado, en el otro la duración de la PCA. Pone de manifiesto el Informe a este respecto, que si bien es cierto podrían arbitrarse medidas jurídicas concretas y adecuados medios de control para controlar esa flexibilidad, no deja de ser menos cierto que en estos momentos queda lejos del alcance de nuestro Sistema arbitrar los mismos, de ahí que se estime debe ser esa y no otra la duración máxima de la PCA.

La opción de que sean las Mutuas las llamadas a gestionar en régimen de exclusividad la PCA no plantea, al hilo de lo previsto en el Informe necesidades importantes de modificaciones normativas; siendo suficiente algunas concretas en el RD.1993/1995, de 13 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de colaboración de las MATEPSS.

Ahora bien, se resalta, que de conformidad con lo establecido en la D.A. 4ª LETA al hablar de «un sistema específico de protección por cese de actividad» y de la interpretación que de dicha mención se realiza en el propio Informe, esta PCA debe contar con cierta autonomía financiera y de gestión. Autonomía que se traduciría en la necesidad de que las Mutuas como entes gestores de esa prestación llevarán una contabilidad propia respecto de la

misma y una asignación directa y única de las cuotas recaudadas por este concepto a la financiación de dicha prestación, debiendo a estos efectos introducir alguna modificación en su régimen de reservas y excedentes para constituir un fondo específico al que se destinen los excedentes de gestión de esta prestación.

Por último señalar la necesidad de permitir la intervención del Consejo de Trabajo autónomo en esta gestión de las Mutuas, principalmente materializadas en algunas obligaciones informativas de estas respecto de aquél. Y así se refleja en la D. A. 3<sup>a</sup>.2 del borrador al indicar que este Consejo podrá recabar de las entidades gestoras y colaboradoras del sistema de protección por cese de actividad, la información que estime pertinente en relación con dicho sistema.

Lo hasta aquí expuesto como contenido del Informe analizado tiene su reflejo en la propuesta de borrador de anteproyecto de Ley que le acompaña. Si bien hemos de decir que las dificultades puestas de manifiesto respecto de la atribución de competencias en la gestión de la PCA, las ventajas e inconvenientes de una u otra fórmula, tienen su reflejo indirecto en el mismo ya que la decisión no queda concretada en el artículo 16, al posponer la decisión al momento del desarrollo reglamentario. Así se señala en el apartado primero de dicho artículo que las funciones y servicios derivados de la protección por cese de actividad, incluidas las declaraciones de reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación serán gestionadas por la entidad gestora o por las MATEPSS en la forma, en los términos y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

Si bien queda establecido en el apartado segundo de este artículo 16, que los órganos competentes de las Administraciones laborales ejercerán las atribuciones que les correspondan en relación con el derecho sancionador, extremo este sobre el que nos detendremos en el apartado 5. Reconociendo el apartado tercero de este artículo el ejercicio de funciones de supervisión y control por parte del centro directivo competente de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, si bien en los términos legal y reglamentariamente establecidos.

## V. RÉGIMEN SANCIONADOR

A lo largo del estudio que sobre la PCA hace el Informe analizado, se pone de manifiesto la existencia de diferentes obligaciones para los trabajadores autónomos en general y para los solicitantes y beneficiarios de la PCA en particular. Este elenco de obligaciones son enunciadas en el artículo 19 del borrador del anteproyecto de Ley dentro del Capítulo V rubricado «Régimen de obligaciones, infracciones y sanciones». Capítulo que dando cumplimiento a su rúbrica se completa con el artículo 20 dedicado a infracciones

y sanciones y con el artículo 21 dedicado a los recursos. Procedamos a continuación al análisis de cada una de estas materias.

### **V.1. Obligaciones**

El artículo 19 mencionado incluye como sujetos de las obligaciones y en el mismo, nivel a los trabajadores autónomos y a los solicitantes y beneficiarios de la protección por cese de actividad. Conviene poner de relieve que quizás hubiera sido más adecuado matizar de algún modo la determinación de los sujetos obligados así enunciados ya que la mayoría de las obligaciones que se enuncian a continuación lo son para los solicitantes y beneficiarios de la prestación por cese de actividad y no lo son para los trabajadores autónomos en los que no concurre esa condición. Es cierto que puede considerarse que estos siempre están incluidos como tales solicitantes o perceptores dentro de la categoría general de autónomos, sin embargo no ocurre que los autónomos tengan que tener esa condición de solicitantes o beneficiarios. Nos estamos refiriendo concretamente a todas aquellas obligaciones relacionadas con el compromiso de promoción de la actividad emprendedora, obligaciones que lo son para estos pero no para aquellos. De hecho el propio Informe analiza tales obligaciones en el apartado destinado a la gestión de las medidas específicas de promoción de la actividad emprendedora integradas en la prestación por cese de actividad y correlativamente a las mismas recoge el derecho de los beneficiarios de la prestación a acceder a la misma una vez cumplidos los requisitos exigidos para ello así como poder acceder a las medidas específicas de promoción de la actividad emprendedora analizadas.

A este respecto, se puede señalar que quizás sea conveniente incluir simplemente la matización «en el caso que corresponda» o «en el caso que procedan»; lo que permite clarificar que no todos los sujetos enunciados deben cumplir todas las obligaciones que a continuación se enumeran sino solo aquellas que por su situación o circunstancias corresponda.

Las obligaciones enunciadas en el Informe y que así se plasman en el artículo 19 del borrador responden, como podrá colegirse, en sus directrices principales a lo establecido con carácter general en nuestro Sistema de Seguridad Social para el régimen jurídico de otras prestaciones.

Tales obligaciones son las siguientes:

- a) Cotizar por la aportación correspondiente a la protección por cese de actividad.
- b) Proporcionar la documentación e información que resulten necesarios a los efectos del reconocimiento, suspensión, extinción o reanudación de la prestación.



- c) Suscribir el compromiso de promoción de la actividad emprendedora
- d) Realizar con suficiencia todas las actividades relacionadas con las medidas asignadas para el cumplimiento del compromiso de promoción de la actividad emprendedora
- e) Comparecer cuando sea requerido, ante la MATEP, entre otros supuestos a efectos de determinar el adecuado cumplimiento de tales medidas a las que se refiere el apartado anterior
- f) Obtener el certificado de haber cumplido con suficiencia y adecuación todas las medidas que se le hayan adjudicado para el cumplimiento del compromiso de la actividad emprendedora.
- g) Solicitar la baja en la prestación por cese de actividad cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, en el momento en que se produzcan dichas situaciones.
- h) No trabajar por cuenta propia o ajena durante la percepción de la prestación. Así pone de manifiesto el Informe la imposibilidad de actividad simultánea en otros regímenes mientras que se percibe la PCA.
- i) Reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas.

## **V.2. Infracciones y sanciones**

El establecimiento de esta nueva prestación y de las obligaciones inherentes a ella para los diferentes sujetos implicados requiere la regulación de la responsabilidad de los mismos en caso de incumplimiento de aquellas. Ello se traduce en la necesaria tipificación de aquellas conductas constitutivas de infracciones administrativas en el orden social mediante la inclusión de los correspondientes preceptos en el TRLISOS, así como de las sanciones pertinentes y de aquellas matizaciones que se estimaran necesarias para el ejercicio de la potestad sancionadora en lo concerniente a tales infracciones. Así lo pone de manifiesto el Informe al señalar la necesidad de incorporar en dicho Texto las infracciones que se estimen a los efectos de la PCA; remitiendo el borrador del anteproyecto en su artículo 20 a lo dispuesto en la presente Ley y en el TRLISOS.

La inclusión de dichas infracciones creemos podría efectuarse en el Capítulo III del TRLISOS rubricado «Infracciones en materia de Seguridad Social». El artículo 20 de dicho Texto define a las mismas como aquellas acciones y omisiones de los distintos sujetos responsables a que se refiere el artículo 2.2. de dicha Ley, contrarias a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el sistema de la Seguridad Social. Teniendo cabida en

el artículo 2.2. TRLISOS los trabajadores por cuenta propia y los solicitantes y perceptores de la PCA, al enunciar el apartado 3 del mismo, como posibles sujetos responsables, a «los trabajadores por cuenta propia, a los perceptores y solicitantes de prestaciones de Seguridad Social». Esta diversidad de sujetos enumerados, como posibles sujetos infractores, ha pretendido unificar la diversidad de sujetos infractores que anteriormente la LGSS distinguía entre el régimen general de la Seguridad Social y los regímenes especiales, comprendiendo por tanto al trabajador por cuenta propia, y específicamente al trabajador autónomo<sup>19</sup>.

La inclusión de las infracciones propuestas en el Informe, y que ahora analizaremos, podría efectuarse en la sección II del Capítulo III dedicado a las Infracciones de los trabajadores o asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones (arts. 24 a 26 TRLISOS), sin olvidar dos aspectos. Primero que el incumplimiento de la obligación de cotizar por esta prestación por parte del autónomo, encuentra su tipificación en la misma infracción en la que se viene encuadrando hasta ahora el incumplimiento de su obligación de cotizar y segundo, la necesidad de tener en cuenta como infracción de las Mutuas, el incumplimiento de las obligaciones ya puestas de manifiesto respecto de la PCA, es decir, tanto respecto de su gestión como respecto de las medidas integrantes del compromiso de la actividad emprendedora.

Respecto de las infracciones propuestas en el Informe, podemos hacer notar que si bien la amplitud de redacción de algunas de las infracciones del TRLISOS podría dar cabida a las mismas, pequeñas matizaciones harían chirriar dicha inclusión, así por citar un ejemplo, indicar que el artículo 24.2 TRLISOS tipifica como infracción leve, no comparecer, previo requerimiento ante la entidad gestora de las prestaciones; el Informe propone también dicha incomparecencia como infracción leve, si bien tengamos en cuenta que en este caso no sería ante la entidad gestora sino colaboradora. Lo expuesto puede hacer pensar que quizás resulte más conveniente como técnica legislativa a utilizar, la inclusión en los distintos grados (leves, graves y muy graves), de un apartado específico para la prestación por cese de actividad, igual que se contempla para la prestación por desempleo<sup>20</sup>. Dando así cabida en los distintos grados a las infracciones propuestas por el Informe<sup>21</sup> y a aquellas otras que se estimase necesario tipificar.

---

<sup>19</sup> VV.AA. (Dir. GARCÍA BLASCO, J. y MONEREO PÉREZ, J. L.), *Comentario sistemático al texto refundido de la Ley de Infracciones y sanciones en el orden social y normas concordantes*, Comares, Granada, 2006, págs. 334, 337 y 338.

<sup>20</sup> Artículos 24.3; 25.4 y 26.2 TRLISOS.

<sup>21</sup> De conformidad con lo previsto en el Informe, como infracciones leves, el incumplimiento de los deberes informativos o la falta de comparecencia, previo requerimiento ante la Mutua; como infracciones graves, el incumplimiento del compromiso de la actividad emprendedora, efectuar trabajos por cuenta propia o ajena durante la percepción de la prestación por cese de actividad o no comunicar, salvo causa justificada, la baja en la prestación en el momento

En la misma línea expuesta para las infracciones, deberá tenerse en cuenta la inclusión de los preceptos correlativos a efectos de las sanciones que se estimen necesarios. A estos efectos, el artículo 47.1 TRLISOS regula las sanciones a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones, haciendo mención expresa a los perceptores de la prestación por desempleo. Artículo en el que quizás debería incluirse las sanciones correspondientes a las infracciones anteriormente referidas. Precepto este en el que creemos debería tener cabida lo dispuesto en el artículo 18.4 del borrador del anteproyecto al señalar que el incumplimiento de las medidas adjudicadas al trabajador para la promoción de la actividad emprendedora, así como la insuficiencia en el seguimiento de tales medidas determinará el cese de la prestación por cese de actividad, y en su caso, la devolución de las cantidades hasta entonces percibidas en virtud de tal prestación, conforme a lo previsto en el TRLISOS. Téngase en cuenta que el propio artículo 47.3 TRLISOS contempla esta devolución al señalar con carácter general que las sanciones a que se refiere este artículo 47 se entienden sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

Por último, conviene hacer una mención expresa en estos supuestos al ejercicio de la potestad sancionadora. Si como hemos señalado, el artículo 20 del borrador remite en la materia a lo dispuesto en el TRLISOS. Deberá tenerse en cuenta lo concerniente a aquella cuestión. A este respecto indicar que el artículo 48.3 TRLISOS señala que la imposición de las sanciones por infracciones leves y graves a los trabajadores en materia de empleo, formación profesional y ayudas para el fomento del empleo, corresponde al servicio público de empleo competente; y en materia de Seguridad Social, corresponde a la entidad gestora de la Seguridad Social competente, salvo que la sanción afecte a las prestaciones por desempleo, en cuyo caso la competencia corresponde a la entidad gestora de las mismas; la de las muy graves a la autoridad competente a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Cuando la sanción impuesta consista en la extinción de la prestación por desempleo por la comisión de una infracción muy grave, la autoridad competente que haya impuesto la sanción dará traslado a la entidad gestora de dicha prestación a los efectos procedentes para su aplicación, debiendo comunicar el servicio público de empleo, en el momento en que se produzcan o conozcan, las infracciones contenidas en los artículos 24.3 y 25.4 de esta Ley, a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, a los efectos sancionadores que a ésta le corresponden. Debiendo tener en cuenta a efectos procedimentales lo previsto en el RD 396/1996, de 1 de marzo por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la exten-

---

en que se produzca una situación que lo determine o cuando se dejan de cumplir los requisitos para tener derecho a la misma y como infracción muy grave, actuar fraudulentamente para obtener prestaciones indebidas.

sión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, cuyo Capítulo VII recoge el procedimiento sancionador de las infracciones leves y graves en materia de prestación por desempleo y Seguridad Social.

Lo anterior pone de relieve la necesidad de matizar el ejercicio de la potestad sancionadora en lo correspondiente a la prestación por cese de actividad ya que como hemos señalado, de lo dispuesto en el artículo 21.1 del borrador parece deducirse una función de control por parte de la entidad gestora al considerar recurribles las decisiones de las Mutuas sobre la materia ante la entidad gestora de la Seguridad Social, lo que podría hacer pensar que la misma asumiría también funciones sancionadoras de índole similar a las que le corresponden en la prestación por desempleo. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, presenta ciertas diferencias con el caso de la prestación por desempleo y ello porque en este último caso la entidad gestora coincide con la entidad que asume las competencias sancionadoras, en el caso de infracciones leves y graves; sin embargo, la introducción de este mismo iter en la PCA supondría que una entidad gestora, que si como se propone en lo concerniente a la gestión de aquella, no tiene competencias alguna en su gestión, pasara a ejercer las competencias sancionadoras al respecto. Esta opción requeriría importantes mecanismos de cooperación, colaboración e información entre Mutuas y entidad gestora. No obstante lo señalado, y como indica el propio borrador, habrá que estar a lo que en su caso se desarrolle e incluya el TRLISOS sobre la materia. Todo ello sin perjuicio de que las resoluciones adoptadas en el marco de las atribuciones establecidas en el marco de la Ley que regule la PCA por la entidad gestora de la seguridad Social así como por las Administraciones Laborales sean impugnables ante los órganos jurisdiccionales competentes<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Artículo 21.2 del borrador de anteproyecto.