

Los trabajadores autónomos tras las últimas reforma de 2022 y 2023: estudio a las novedades normativas recogidas en el RD-Ley 13/2022, RD-Ley 20/2022, Ley 31/2022 y otras leyes

Self-employed persons after the last reforms of 2022 and 2023: study of the new regulations contained in RD-Ley 13/2022, RD-Ley 20/2022, Ley 31/2022 and other laws

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

Coordinadora de la revista de Derecho de la Seguridad Social (Laborum)

 <https://orcid.org/0000-0002-1248-6015>

Resumen

Los trabajadores autónomos se han visto envueltos en distintas reformas durante los últimos años. Empero, en el año 2022 se han publicado distintas novedades que tratan de mejorar el sistema de garantías y de protección social previsto para estos trabajadores, sobre todo en materia de cotización y cese por actividad. Pese a las buenas intenciones, son muchas las críticas -positivas y negativas- que han surgido. Resulta primordial mantener el tejido productivo y también las diversas formas de trabajo, por eso se ha buscado conceder al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos las mismas ventajas que al Régimen General.

Abstract

The self-employed have been involved in various reforms in recent years. However, in 2022 a number of new developments were published which seek to improve the system of guarantees and social protection provided for these workers, particularly in the area of contributions and cessation of work. Despite good intentions, there are many positive and negative criticisms that have emerged. It is essential to maintain the productive fabric and also the various forms of work, which is why we have sought to grant the Special Self-employed Regime the same advantages as the General Regime.

Palabras clave

Autónomos, cotización, desempleo, protección y prestaciones

Keywords

Self-employment, contribution, unemployment, protection and benefits

SUMARIO: 1. LA LEY 20/2007, DE 11 DE JULIO, DEL ESTATUTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO: SENTIDO Y ÁMBITO SUBJETIVO. 2. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS: UN TEMA PENDIENTE. 3. LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN EL OJO DEL HURACÁN: NOVEDADES INTRODUCIDAS EN EL AÑO 2022. 3.1. EL NUEVO SISTEMA DE COTIZACIÓN: BUSCANDO EQUIPARAR A TRABAJADORES AUTÓNOMOS Y POR CUENTA AJENA. 3.2. UNA NUEVA VUELTA DE TUERCA AL "CESE POR ACTIVIDAD".

1. LA LEY 20/2007, DE 11 DE JULIO, DEL ESTATUTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO: SENTIDO Y ÁMBITO SUBJETIVO¹

La figura del trabajo autónomo ha sido -desde siempre- reconocida por el ordenamiento jurídico, aunque no de la misma manera que hoy día. Así es, las relaciones por cuenta propia han

¹ Para un conocimiento más exhaustivo, véase MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M y GUINDO MORALES, S.: *La protección socio-laboral de los trabajadores autónomos. Entre derecho normal y derecho de la emergencia*, Murcia, Laborum, 2021.

venido históricamente reguladas en el marco de las relaciones jurídicas de derecho privado, por lo que difícilmente podían hallarse compendiadas en un mismo cuerpo legal.

A pesar de las dificultades, lo cierto es que antes de la aprobación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo autónomo (LETA) se encontraban dispersas algunas referencias normativas a este colectivo. En este sentido, la propia Constitución Española (en adelante CE) ya recogía algunos derechos, a saber: en el artículo 35.1, se reconocía a todos los españoles el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo; el artículo 38 al reconocer el derecho a la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado; el artículo 40, en su apartado 2, al establecer que los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales, velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados; y, finalmente, el artículo 41 por el que se encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

En materia de Seguridad Social aparecían ya algunas referencias normativas a la materia, tales como: a) las previstas por la Ley General de la Seguridad Social de 1994 (aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social- actualmente, modificada a través del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social), 2) el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género referido a las trabajadoras por cuenta propia que sean víctimas de la violencia de género, 3) el Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, que regula el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y otras disposiciones de desarrollo.

De igual modo, en materia de seguridad y salud laboral hay que referirse a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y al Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, así como otras disposiciones de desarrollo.

La aprobación de la LETA supuso un importante avance en el panorama jurídico contractual, ya que con ella se dio respuesta a la demanda de todo un colectivo que solicitaba la instauración de un marco legal de sus relaciones². En este sentido, el legislador ya destaca, como un hito muy relevante en la materia, la aprobación de la presente ley, pues (no olvidemos) se trata del primer ejemplo de

² MONEREO PÉREZ, J.L.: “Introducción. Análisis general. Significación jurídica del Estatuto del Trabajador autónomo”, en VV.AA., Monereo Pérez, J.L y Fernández Avilés, J.A (Dir. y Coord.): *El Estatuto del Trabajador autónomo. Comentario a la Ley 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del Trabajo Autónomo*, Comares, Granada, 2009, pp.1-2. En esta línea, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Poder y subordinación en las relaciones de trabajo. Las relaciones de trabajo como relaciones de poder asimétrico”, en VV.AA., Meik, M. (Dir.): *Estudios críticos de Derecho del Trabajo*, Asociación de Abogados Laboralistas, Buenos Aires, Legis Argentina, 2014.

Tal y como bien indica la exposición de motivos de la LETA: “A lo largo del siglo pasado el trabajo era, por definición, el dependiente y asalariado, ajeno a los frutos y a los riesgos de cualquier actividad emprendedora. Desde esa perspectiva, el autoempleo o trabajo autónomo tenía un carácter circunscrito, en muchas ocasiones, a actividades de escasa rentabilidad, de reducida dimensión y que no precisaban de una fuerte inversión financiera, como por ejemplo la agricultura, la artesanía o el pequeño comercio. En la actualidad la situación es diferente, pues el trabajo autónomo prolifera en países de elevado nivel de renta, en actividades de alto valor añadido, como consecuencia de los nuevos desarrollos organizativos y la difusión de la informática y las telecomunicaciones, y constituye una libre elección para muchas personas que valoran su autodeterminación y su capacidad para no depender de nadie...”.

regulación sistemática y unitaria del trabajo autónomo en la Unión Europea, lo que sin lugar a dudas se ha dado por bienvenido en el ordenamiento jurídico español³.

Con el paso del tiempo, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) ha venido sufriendo transformaciones en lo que respecta a sus notas características, lo que al término ha influido en el ámbito subjetivo de este colectivo. Y todo ello debido a la necesidad de garantizar el disfrute de unos derechos universales para todos los profesionales cuya naturaleza sea la propia del trabajo autónomo⁴.

Los artículos 1.1 de la LETA y 2.1 del Real Decreto 2530/1970, “por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos” delimitan cuáles son las notas que definen a los autónomos. A los efectos de este Régimen Especial, se entenderá por trabajador por cuenta propia aquel que realiza de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción por ella a contrato de trabajo y aunque utilice el servicio remunerado de otras personas, sea o no titular de empresa individual o familiar. Por tanto, se excluyen aquí las características de dependencia y subordinación propias del trabajo asalariado y ello, con independencia, de si tienen o no a trabajadores por cuenta ajena a su cargo⁵.

No obstante, se han recogido dentro del marco de la LETA a los trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADE). El uso abusivo que, desde el mismo origen de la legislación laboral, existe en torno a este híbrido jurídico ha propiciado el surgimiento de toda una acalorada y evolutiva jurisprudencia que no cesa de crecer. La distinción entre falsos autónomos, trabajadores asalariados y TRADEs no siempre resulta fácil de discernir, de ahí que necesite de constantes interpretaciones y revisiones doctrinales. Constituye pieza diferenciadora entre el TRADE y la figura del autónomo la característica concerniente a la “dependencia económica”, la cual no siempre resulta fácil de dilucidar en la práctica. Es por ello que este criterio no sea el más idóneo para marcar las fronteras, siempre móviles y difusas, que separan la prestación de servicios profesional y personal en el marco de un sistema de economía de mercado dominado por las grandes empresas⁶.

En principio, salvo prueba en contrario, se presume que un trabajador es autónomo si, además, el mismo ostenta la titularidad de un establecimiento abierto al público como propietario, arrendatario, usufructuario u otro concepto análogo.

Siguiendo el tenor literal del apartado primero del artículo 1 de la Ley (en adelante y para simplificar, Ley 20/2007), rubricado “supuestos incluidos”, cabrá aplicar esta Ley a las personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no

³ LÓPEZ INSUA, B.M.: “Relación de afiliación y cotización de autónomos”, en VV.AA., Monereo Pérez, J.L y Vila Tierno, F (Dirs): *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*, Granada, Comares, 2017, pp. 479-499.

⁴ MONEREO PÉREZ, J.L y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “Artículo 24. Afiliación a la Seguridad Social”, en VV.AA., Monereo Pérez, J.L y Fernández Avilés, J.A (Dirs y Coord.): *El Estatuto del Trabajador autónomo. Comentario a la Ley 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del Trabajo Autónomo*, Comares, Granada, 2008, p. 285.

⁵ Véase el artículo 2.1 del Real Decreto 2530/1970, en donde se dice: “La presente Ley será de aplicación a las personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena...”

⁶ MOLINA NAVARRETE, C. y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: “Régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente”, en VV.AA., Monereo Pérez, J.L y Fernández Avilés, J.A (Dirs y Coord.): *El Estatuto del Trabajador autónomo. Comentario a la Ley 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del Trabajo Autónomo*, Comares, Granada, 2009, pp. 146-147.

ocupación a trabajadores por cuenta ajena. Actividad autónoma o por cuenta propia que, añada dicho apartado, podrá realizarse tanto a tiempo completo como a tiempo parcial.

Se debe recordar que se aplaza la entrada en vigor de lo previsto con anterioridad, en todo lo relativo a los trabajadores por cuenta propia que ejerzan su actividad a tiempo parcial, según se dispone en la disposición adicional 126 de la reciente Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, que lleva por título “aplazamiento de la aplicación de determinados preceptos de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo” y, a tenor de la cual, se aplaza la entrada en vigor de lo previsto en los artículos 1.1, primer párrafo; 24, segundo párrafo; y 25.4 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, en todo lo relativo a los trabajadores por cuenta propia que ejerzan su actividad a tiempo parcial.

En lo que respecta al ámbito subjetivo, como ya se ha adelantado, el RETA ha sido objeto de permanente cambio. Así, por ejemplo, cabe citar la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la cual se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos. Así es, con efectos desde el 1 de enero de 2008, quedaron incluidos en el RETA todos los trabajadores por cuenta propia agrarios, mayores de 18 años, que reunieran los siguientes requisitos: a) Ser titulares de una explotación agraria y obtener, al menos, el 50 por 100 de su renta total de la realización de actividades agrarias u otras complementarias, siempre que la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25 por 100 de su renta total y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias de las mismas, sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total; b) Que los rendimientos anuales netos obtenidos de la explotación agraria por cada titular de la misma no superen la cuantía equivalente al 75 por 100 del importe, en cómputo anual, de la base máxima de cotización establecida en cada momento en el Régimen General de la Seguridad Social y c) La realización de labores agrarias de forma personal y directa en tales explotaciones agrarias, aun cuando ocupen trabajadores por cuenta ajena, siempre que no se trate de más de dos trabajadores fijos o, de tratarse de trabajadores con contrato de trabajo de duración determinada, que el número total de jornales satisfechos a los eventuales agrarios no supere los 546 en un año, computado de fecha a fecha.

El criterio de delimitación positiva de los sujetos que se incluyen en el RETA, queda completado por una serie de inclusiones, exclusiones (artículo 2 de la LETA) y presunciones, lo cual refleja esa cierta preocupación por conseguir un cierto principio de universalidad profesional⁷. La LETA incluye y presume incluidos en su ámbito subjetivo (artículo 1 y 3 del Real Decreto 2530/1970) a:

A) Trabajadores mayores de 18 años, que, de forma habitual, personal y directa, realizan una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción a contrato de trabajo⁸. La exclusión del RETA de aquellos trabajadores menores de 18 años ha quedado suprimida por la jurisprudencia, al imponer una interpretación correctora frente a esta antinomia jurídica. En consecuencia, se admiten en el RETA a los mayores de 16 años y menores de 18 años, pero eso sí (mecanismo reforzado) en los mismos términos que aquél que rige para los trabajadores asalariados⁹.

⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “Artículo 24. Afiliación a la Seguridad Social”...op.cit., p. 285.

⁸ El artículo 9 de la LETA fija la edad mínima para ejecutar trabajo autónomo los 16 años, mientras que, por su parte, la Ley General de la Seguridad Social y su normativa de desarrollo prevé la incorporación en el RETA para los mayores de 18 años. Por tanto, es posible trabajar por cuenta propia sin derecho a tener la protección del RETA, ni de cualquier otro Régimen.

⁹ RIVAS VALLEJO, P.: “La nueva regulación del trabajo autónomo y del trabajador autónomo dependiente”, en VV.AA.: *El futuro de la Jurisdicción Social: una visión europea*. Actas del Congreso de Magistrados del Orden Social de Murcia. Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2007, pp. 989- 1043.

B) Cónyuge y familiares hasta el segundo grado inclusive (en el caso de trabajadores del Sistema Especial de Trabajadores Autónomos, hasta el tercer grado) por consanguinidad, afinidad y adopción que colaboren con el trabajador autónomo de forma personal, habitual y directa y no tengan la condición de asalariados. Igualmente, y aunque pueda desvirtuar la nota relativa a la “habitualidad”, el artículo 1.1 de la LETA (en su último párrafo) establece que también será de aplicación esta Ley a aquellos trabajos, realizados de forma habitual, por familiares de los autónomos que no tengan la condición de trabajadores por cuenta ajena, conforme a lo establecido en el artículo 1.3.e) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. Como bien explica la doctrina científica, la razón de esta inclusión encuentra su fundamento en una mala *praxis* administrativa, pues durante mucho tiempo la Tesorería General de la Seguridad Social venía denegando el alta de familiares como trabajadores por cuenta ajena, al aplicar la presunción de extralaboralidad. No obstante, esta regla no deja de ser objeto de crítica. Y es que en torno a ella sobrevuela la sombra del fraude, ya que se podrían adscribir al campo del RETA a trabajadores asalariados (falsos autónomos).

C) Los escritores de libros.

D) Los TRADEs a los que se refiere el Capítulo III del Título II de la Ley 20/2007, de 11 de julio. En efecto, la terciarización de la actividad productiva, a través de las distintas variantes que ofrece el trabajo autónomo, está siendo cada vez más utilizada como instrumento privilegiado para fomentar la flexibilización de las relaciones profesionales¹⁰.

El marco difuso que desdibuja las actuales técnicas de división del trabajo conlleva el surgimiento de problemas entre el autónomo y el asalariado, en cuanto que sitúa al TRADE en una zona gris y al margen de las reglas que establece el Derecho del Trabajo clásico. En efecto, la desconstrucción de las bases homogéneas que crea el sistema taylorista-fordista quedan ahora superadas a raíz de los nuevos desarrollos empresariales y descentralizados. Ello supone una crisis del trabajo asalariado ante las insuficiencias del sistema jurídico para hacer frente a las realidades contemporáneas (en un contexto de destrucción del empleo) y propias del postfordismo. Se pasa de un concepto de “trabajador homogéneo o en masa” a un “trabajador heterogéneo” y más propio del sector servicios y empresarial, el cual determina un dilema en torno a su normalización y manto protector ante “el carácter evolutivo de la institucionalización y juridificación del trabajo asalariado”¹¹.

Espoleada por la situación de crisis económica, los principios de “*laissez faire, laissez passer*” han determinado que en torno a los TRADE se adscriba el uso fraudulento del Estatuto del Trabajador Autónomo como una forma de supervivencia y desarrollo de la actividad profesional. A lo que hay que sumar las facilidades que para la conciliación de la vida laboral y familiar ofrece esta figura, lo cual hace de esta una buena vía para el trabajo femenino¹².

E) Los extranjeros que residan y ejerzan legalmente su actividad en territorio español.

F) Profesionales que ejerzan una actividad por cuenta propia, que requiera la incorporación a un Colegio Profesional cuyo colectivo hubiera sido o no integrado en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Ahora bien, se establecen

¹⁰ MARTÍNEZ BARROSO, M^a.R.: “El trabajo autónomo económicamente dependiente. Reflexiones a raíz del proyecto de Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo”, *AFDUDC* 11, 2007, p. 453.

¹¹ MONEREO PÉREZ, J.L.: “Introducción. Análisis general. Significación jurídica del Estatuto del Trabajador autónomo”... op.cit., pp. 79-106. *Ibid.*, Monereo Pérez, J.L.: “El trabajo autónomo, entre autonomía y subordinación (I y II)”, en *Aranzadi Social. Revista Doctrinal*, Vol. 2, núm. 4-5 (2009), pp.71-101, respectivamente.

¹² LÓPEZ INSUA, B.M.: “Subordinación y autonomía en el trabajo profesional”, *Revista Oficial del Ilustre Colegio de Abogados de Almería*, núm. 74, 2017.

una sería de peculiaridades: la primera, si el inicio de la actividad por el profesional colegiado se hubiera producido entre el 10 de noviembre de 1995 y el 31 de diciembre de 1998, el alta en el citado Régimen Especial, de no haber sido exigible con anterioridad a esta última fecha, debía haberse solicitado durante el primer trimestre de 1999 surtiendo efectos desde el primer día del mes en que se hubiese formulado la correspondiente solicitud. De haber sido formulada ésta en el mencionado plazo, los efectos de las altas retrasadas serán los reglamentariamente establecidos, fijándose como fecha de inicio de la actividad el 1 de enero de 1999. La segunda, establece que quedarán exentos de la obligación de alta en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, los colegiados que opten o hubieran optado por incorporarse a la Mutualidad de Previsión Social que pudiera tener establecida el correspondiente Colegio Profesional, siempre que la citada Mutualidad sea alguna de las constituidas con anterioridad a 10 de noviembre de 1995. Si el interesado, teniendo derecho, no optara por incorporarse a la Mutualidad correspondiente, no podrá ejercitar dicha opción con posterioridad.

G) Los socios industriales de sociedades regulares colectivas y de sociedades comanditarias.

H) Los socios trabajadores de las Cooperativas de Trabajo Asociado, cuando éstas opten por este régimen en sus estatutos.

I) Comunereros o socios de comunidades de bienes y sociedades civiles irregulares.

J) Quienes ejerzan funciones de dirección y gerencia que conlleve el desempeño del cargo de consejero o administrador, o presten otros servicios para una sociedad mercantil capitalista, a título lucrativo y de forma habitual, personal y directa, siempre que posean el control efectivo, directo o indirecto, de aquélla. Se entenderá, en todo caso que se produce tal circunstancia, cuando las acciones o participaciones del trabajador supongan, al menos, la mitad del capital social. No obstante a lo anterior, se presumirá, salvo prueba en contrario, que el trabajador posee el control efectivo de la sociedad cuando concurren algunas de las siguientes circunstancias: 1) que al menos la mitad del capital de la sociedad para la que preste sus servicios esté distribuido entre socios, con los que conviva, y a quienes se encuentre unido por vínculo conyugal o de parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el segundo grado; 2) que su participación en el capital social sea igual o superior a la tercera parte del mismo y, finalmente, 3) que su participación en el capital social sea igual o superior a la cuarta parte del mismo, si tiene atribuidas funciones de dirección y gerencia de la sociedad.

K) Los socios trabajadores de las sociedades laborales, cuando su participación en el capital social junto con el de su cónyuge y parientes por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el segundo grado, con los que convivan, alcance al menos el cincuenta por cien, salvo que acredite que el ejercicio del control efectivo de la sociedad requiere el concurso de personas ajenas a las relaciones familiares.

Finalmente, quedan excluidos del manto protector de la Seguridad Social regulado por la LETA aquellos trabajadores por cuenta propia o autónomos cuya actividad, como tales, propicie su inclusión en otros regímenes de la Seguridad Social¹³.

¹³ Véase las relaciones que regula el Estatuto de los trabajadores (ET) en sus artículos 1.1 para las relaciones de trabajo asalariado, el artículo 1.3 c) en cuanto a las actividades que se limiten, pura y simplemente, al mero desempeño del cargo de consejero o miembro de los órganos de administración en las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad y, por último, cabe excluir del RETA a las relaciones de carácter especial a las que se refiere el precepto número 2 del ET. Por su parte, el artículo 1.3.e) que se refiere a que se excluyen del ámbito de aplicación regulado por el ET e) los trabajos familiares, salvo que se demuestre la condición de asalariados de quienes los llevan a cabo, considerándose familiares, a estos efectos, siempre que convivan con el empresario, el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción.

2. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS: UN TEMA PENDIENTE¹⁴

La heterogeneidad social y económica que caracteriza al trabajo de los autónomos ha sido un condicionante importante para el desarrollo de su protección social¹⁵. Ciertamente, una de las cuestiones de mayor complejidad es la heterogeneidad de trabajadores autónomos (y las nuevas formas de trabajo no han hecho más que intensificarla, sin duda), lo que dificulta tanto su propio tratamiento unitario como la convergencia con el Régimen General de la Seguridad Social (en adelante RGSS). En este sentido, la atención de la protección específica de los trabajadores autónomos económicamente dependientes –en la línea de convergencia con la tutela del trabajador por cuenta propia– es un aspecto que brilla poco en la Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo (LETA). La LETA continúa la línea de la consolidación y cristalización de un único régimen de Seguridad Social para todos los trabajadores de un colectivo tan heterogéneo (pero sin desconocer que la heterogeneidad se presenta también muy acusada en el propio RGSS, ante la ruptura del paradigma del trabajador heterogéneo del postfordismo¹⁶, de manera que no es un atributo exclusivo del RETA). Mientras una de las grandes novedades de la norma es la configuración del nuevo tipo trabajador autónomo económicamente dependiente, como colectivo diferenciado dentro del género del trabajador por cuenta propia, en cuanto a la regulación de los aspectos de configuración legal y de acción protectora este elemento suele pasar desapercibido por el propio Estatuto.

Es así que una cuestión importante a resolver en el perfeccionamiento de la protección a los trabajadores autónomos será la heterogeneidad (disparidad socioeconómica intrínseca) del colectivo a proteger, en lo relativo a su capacidad económica y, por ende, en las necesidades sociales que habrán de cubrirse. A este respecto, la pandemia del coronavirus ha ocasionado una crisis tanto económica como social que ha provocado la intervención de nuestro Gobierno con la finalidad de mitigar los efectos adversos derivados de dicha epidemia. Claramente, esta dificultad puede salvarse estableciendo fórmulas que ofrezcan la flexibilidad precisa para abarcar el conjunto de tan variada gama de circunstancias que puedan concurrir en el trabajador autónomo, al tiempo que mitigan los efectos que ha provocado esta crisis del COVID-19. Ciertamente, la heterogeneidad de la figura del trabajador autónomo (ausencia de un tipo estándar o modelo antropológico definido) no ofrece las condiciones más adecuadas para el establecimiento de un cuadro de reglas prescriptivas, uniformes, cerradas y rígidas. Suministra más bien un terreno propicio para la utilización de normas abiertas y flexibles capaces de adaptarse a la rica y compleja realidad normada y, de otro, “consentir desarrollos normativos progresivos, acomodados a la propia evolución económica, social y cultural de esta realidad”¹⁷.

En este sentido la extensión subjetiva del RETA hacía más patente las deficiencias del modelo de cotización y de la acción protectora dispensada por dicho régimen especial. Y es que la protección de Seguridad Social de los trabajadores autónomos se ha caracterizado por su retraso histórico y por

¹⁴ MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M y GUINDO MORALES, S.: *La protección socio-laboral de los trabajadores autónomos. Entre derecho normal y derecho de la emergencia*, Murcia, Laborum, 2021.

¹⁵ MONEREO PÉREZ, J. L.: “La seguridad social de los trabajadores autónomos”, en VV. AA.: *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*, Granada, Comares, 2017, passim.

¹⁶ MONEREO PÉREZ, J.L.: “El Derecho Social del Trabajo en el mundo de la tercera revolución industrial”, en VV.AA., Capella, J.R. (Coord.): *Transformaciones del Derecho en la mundialización*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial (GPJ), 2002; *Id.*, *La metamorfosis del Derecho del Trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2017; OJEDA AVILÉS, A.: *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, Madrid, La Ley, 2010; MERCADER UGUINA, J.R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

¹⁷ COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA ELABORACIÓN DE UN ESTATUTO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO: *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo*, Madrid, MTAS, 2006, p. 16.

un tratamiento singular caracterizado por una cobertura más limitada de su protección, tanto en extensión como en intensidad. Y el peso de esa “inercia” histórica en el plano de la política del Derecho social se hace presente también en la actualidad.

En realidad, hay que decir que desde el punto de vista principal de la acción protectora se ha producido una verdadera lucha por el derecho de los trabajadores autónomos a una Seguridad Social integral equiparable al estándar ya alcanzado por los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General de la Seguridad Social (en adelante, RGSS). Y es que se puede hablar, en cierto sentido, de una ruptura del principio de igualdad y no discriminación entre ambos regímenes de Seguridad Social (RETA/RGSS), dado el distinto nivel de protección de prestaciones y su régimen jurídico en muchos aspectos *in peius* respecto a la posición jurídica de los autónomos. Sin embargo, se planteó el problema de su encaje con el artículo 14 CE ante el Tribunal Constitucional y éste entendió que las desigualdades o ausencia de homogeneidad quedaban justificadas objetivamente por las peculiaridades de cada sector de actividad y rasgos diferenciales entre los trabajadores de uno y otro Régimen de Seguridad Social, aunque es obvio que dicha equiparación/homogeneidad en la acción protectora podría ser garantizada en cualquier momento a través de la intervención del legislador ordinario¹⁸.

Puede afirmarse que el régimen especial de Seguridad Social de los trabajadores autónomos se ha visto, desde sus orígenes, afectado por aspectos cruciales como el modelo de cotización, la desmembración del mismo colectivo de autónomos, disperso en diversos regímenes (todavía persiste su tratamiento diferencia en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar...)¹⁹ y otros importantes aspectos de la fisonomía de este RETA. A ello hay que añadir que este régimen especial ha sufrido sucesivas reformas legislativas superpuestas entre sí generando numerosas cuestiones interpretativas (y con técnicas legislativas poco maduras, cuando no improvisadas, como es el caso de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, o las ya desaparecidas Leyes de Acompañamiento de tales Presupuestos).

Con todo, las sucesivas reformas llevadas a cabo en las últimas décadas han tendido a la racionalización y a la equiparación de la acción protectora del RETA siguiendo la estela del estándar diseñado en el RGSS. En ese proceso ha incidido la planificación racionalizadora llevada a cabo a partir del Pacto de Toledo, en cuya Recomendación Sexta se acuerda la simplificación e integración de los Regímenes Especiales, en la dirección de garantizar una homogeneización del sistema de Seguridad Social, de manera que a medio y largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sistemas marítimo-pesquero y de minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo. Estas previsiones se traducirían en reformas legislativas consecutivas del RETA (Ley 25/1997,

¹⁸ Autos TC 460/1984, de 18 de julio, 1397/1987, de 9 de diciembre, 1015/1988, de 12 de septiembre; SSTC 173/1988, de 3 de octubre, 184/1993, de 31 de mayo, y 3/1995, de 13 de febrero. Y más concretamente, STC 38/1995, de 13 de febrero, sobre el art. 30.1.a) del Decreto 2530/1970, que daría pie a que el RD 9/1991, de 11 de enero, suprimiera el requisito legal del período previo de cotización para tener derecho al acceso a las pensiones de incapacidad permanente derivada de accidente de trabajo cuando el trabajador se encuentre en situación jurídica de alta o situación normativamente asimilada. Para el Alto Tribunal no puede excluirse que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias económicas y sociales, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento. Es así que “la identidad del nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico” (STC 231/1993).

¹⁹ En efecto, conforme al art. 306.1 LGSS, “Estarán excluidos de este régimen especial [RETA] los trabajadores por cuenta propia o autónomos a que se refiere el artículo anterior cuando por razón de su actividad marítimo-pesquera deban quedar comprendidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar”.

de 15 de julio, Ley 55/1997, de 30 de diciembre, RD 463/2003, de 25 de abril, Ley 53/2002...) ²⁰ impulsadas por el proceso político del Pacto de Toledo y los Acuerdos sociopolíticos entre los sucesivos gobiernos y las organizaciones profesionales más representativas (2001; 2003; 2006; 2011...).

En esa lucha por el derecho y, por qué no decirlo, por la racionalización del sistema de Seguridad Social en su conjunto, actualmente se aprecia una tendencia más acusada hacia la unidad y homogeneidad entre los ya más reducidos Regímenes Especiales y el RGSS. Ello se plasma en el vigente grupo normativo formado por los artículos 9 (Estructura del sistema de la Seguridad Social, 10 (Regímenes especiales), dentro de las “Normas generales del Sistema de la Seguridad Social”, rúbrica del Título I de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante LGSS). Progresivamente se impulsa de forma encadenada un proceso de racionalización y de equiparación en el campo de la acción protectora.

En ese proceso de reforma son importantes las previsiones contenidas en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, la cual dedica el Título IV a la Protección Social del Trabajador Autónomo (artículos 23 a 26, pero también la importante Disposición Adicional 4ª, sobre “Prestación por cese de actividad” (incluida su regulación ahora en TRLGSS), la Disposición adicional 15ª, relativa a la adaptación del RETA y la Disposición adicional 16ª, concerniente a la campaña de difusión del RETA, y la Disposición final segunda, sobre desarrollo de derechos en materia de protección social). Resulta harto significativo (a la altura de julio de 2007) las previsiones de la Disposición final 2ª LETA (“Desarrollo de derechos en materia de protección social”), conforme a la cual: “Con carácter progresivo se llevarán a cabo las medidas necesarias para que, de acuerdo con los principios que inspiran esta Ley, se logre la *convergencia en aportaciones y derechos* de los trabajadores autónomos en relación con los establecidos para los trabajadores por cuenta ajena en el RGSS”. Reflejaba la intensificación del proceso político del Pacto de Toledo (Recomendación núm. 4) y sirviendo al objetivo trazado por el art. 26.5 y disposición adicional 15ª del LETA. En esa dirección, el Título IV incorpora del TRLGSS el “Régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos” (artículos 305 a 326) y el Título V relativo a la “Protección por cese de actividad” de los trabajadores autónomos (artículos 327 a 350). No deja de ser un hito en la intrahistoria de la Seguridad Social dicha inserción en el TRLGSS que diseña el Sistema de Seguridad Social, porque refleja no sólo la estabilización de las leyes, disposiciones y normas refundidas sino también el objetivo de política legislativa de convertir al RETA en un auténtico Régimen *General* de Trabajadores Autónomos o por cuenta propia, ubicándolo simétricamente junto con el Régimen *General* de Trabajadores Asalariados o por cuenta ajena/dependientes ²¹.

²⁰ Pero el proceso venía ya de antes. Es lo cierto que, a raíz de la reforma racionalizadora impulsada por la «Ley de Pensiones» (Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y acción protectora, Disp. Adic. 2.ª; que resultaba aplicable a los trabajadores autónomos ex art. 6), el proceso de simplificación e integración ha avanzado significativamente, corrigiendo algunos de los desmanes o excesos reguladores precedentes y procediendo a una obligada reordenación. Este proceso se llevó a la práctica con el Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, desarrollado por las Órdenes Ministeriales de 20 de julio y 30 de noviembre de 1987, y que afectaba a los Regímenes Especiales creados por Decreto, con excepción del de la Minería del Carbón, de modo que todos ellos pasaban al Régimen General de la Seguridad Social, salvo el de Escritores de Libros, que se integraron en el Régimen de Autónomos. En todo caso, se mantuvieron ciertas, en ocasiones significativas, peculiaridades. El Real Decreto 480/1993, de 1 de abril, procedió a la integración en el Régimen General de los colectivos incluidos hasta ese momento en el Régimen Especial de la Seguridad Social de la Administración Local. Otro proceso interesante se ha venido produciendo parcialmente. Las medidas de reforma de determinadas prestaciones, o en general de diversos aspectos del Régimen jurídico de la Seguridad Social, se han referido deliberadamente al «Sistema», y no sólo al Régimen General, de modo que notables sectores de la ordenación normativa ya son comunes a prácticamente todos los Regímenes de la Seguridad Social.

²¹ Una perspectiva de conjunto en MONEREO PÉREZ, J.L. y SUÁREZ CORUJO, B.: “La ‘racionalización’ del sistema normativo de la Seguridad Social. El nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social entre ‘racionalización técnica’ y pretensiones subyacentes de ‘normalización’”, en *Revista de Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 8, 2015, pp. 889-909.

La vocación unificadora se expresa ya en el LETA cuando afirmaba que “la protección de los trabajadores por cuenta propia o autónomos se instrumentará a través de un único régimen, que se denominará RETA, sin perjuicio de que algunos colectivos específicos de trabajadores autónomos, en razón de su pertenencia a un determinado sector económico, estén encuadrados en otros regímenes de la Seguridad Social” (art. 23.2 LETA). El RETA se concibe, pues, como el régimen *general* de los trabajadores autónomos. Afirmando en una dirección unificadora y homogeneizadora que: “La acción protectora del RETA tenderá a converger en aportaciones, derechos y prestaciones con la existente para los trabajadores por cuenta ajena en el RGSS” (art. 26.5 LETA). El RETA sirvió como impulso legislativo para alcanzar los objetivos trazados en las recomendaciones racionalizadoras y de justicia social del Pacto de Toledo. Fue un paso más en el largo camino hacia la unificación (todavía pendiente, aunque se ha avanzado mucho al respecto) de todo el trabajo autónomo en el RETA y en el marco una racionalización y reestructuración interna completa orientada hacia la homogeneidad de todos los regímenes de Seguridad Social sobre la base de dos grandes regímenes públicos: el RGSS y el RGTA; ambos, se insiste, generales respecto al objetivo de incluir al paradigma tipológico de trabajador profesional correspondiente y acotado a través de la técnica de acotamiento del “ámbito de aplicación”.

La transición hacia ese esquema incompleto cristalizaría en el TRLGSS. El artículo 10.2.c) TRLGSS enumera como Régimen Especial la tutela sobre un extenso, y en buena medida indefinido, grupo de colectivos profesionales junto con el Régimen General de la Seguridad Social, el RETA representa el otro gran pilar sobre el que se sustenta la estructura del Sistema. En consecuencia, hoy aparece convertido en el otro eje vertebrador de toda reforma simplificadora y racionalizadora de la estructura del Sistema. Aunque también respecto de este Régimen Especial es apreciable una clara tendencia a la aproximación, incluso equiparación, con el Régimen General de la Seguridad Social, todavía subsisten notables diferencias, más que en la acción protectora, en su organización y gestión, que revelan las dificultades para aplicar técnicamente el Régimen General a la singularidad socioeconómica del trabajador autónomo. La heterogeneidad extrema de este colectivo, que no deja de crecer y diversificarse, dificulta no sólo la labor de encuadramiento e identificación del ámbito subjetivo, sino que también está impidiendo la formalización de un régimen protector mínimamente homogéneo entre los colectivos encuadrados, o encuadrables, en él. El RETA está hoy regulado en el Título IV del TRLGSS, que es el resultado de una doble operación: llevar al cuerpo articulado las diversas disposiciones adicionales relativas a los trabajadores por cuenta propia, de un lado, e incluir los contenidos al respecto previstos en el Estatuto del Trabajo Autónomo (Ley 20/2007), de otro. No obstante, conviene advertir de la vigencia del Decreto 2.530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el RETA, en lo que no se oponga al TRLGSS, contribuyendo así a mantener la incertidumbre que le viene caracterizando. La persistencia de diversas disposiciones adicionales y transitorias es otro factor que perpetúa la inseguridad, a comenzar por el propio ámbito subjetivo, dada la persistencia de escenarios de libertad de opción en el encuadramiento, como la hay también en la determinación del régimen de cotización.

Con la reforma operada a través de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo se llevaron a cabo importantes modificaciones que afectaron a aspectos tales como la protección social, conciliación de la vida laboral y familiar, el fomento del emprendimiento... etcétera. No obstante, dejó en el tintero aspectos clave como: la cotización, la jubilación, la prestación por cese de actividad y la situación de los TRADEs.

En septiembre de 2021 entró en vigor en España la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el RD Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de las plataformas digitales o, también conocida, como Ley de *riders*. Se trata ésta de una normativa que pretende acabar con el abuso sistemático de falsos autónomos en el reparto

a domicilio y que obligó a las plataformas de envío a domicilio a contratar a sus repartidores como asalariados.

Actualmente, la valoración que se hace de la “Ley Rider” arroja opiniones contrarias. Mientras que para algunos la normativa ha conseguido “logros prometedores” y ha aportado estabilidad a un colectivo totalmente desprotegido, otros siguen reclamando una legislación que garantice la flexibilidad y el dinamismo inherente a las plataformas digitales.

En esta línea garantista, en el año 2022 llaman la atención varias modificaciones en esta materia, de un lado, las operadas por el Real Decreto-Ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta ajena o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad y el Real Decreto-ley 14/2022 y, de otro, las recogidas en el RD-Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad²² y la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado prevista para el año 2023.

3. LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN EL OJO DEL HURACÁN: NOVEDADES INTRODUCIDAS EN EL AÑO 2022

Uno de los puntos centrales del actual Gobierno de coacción ha sido el de modificar el sistema de protección social de los trabajadores autónomos, aparte de evitar cualquier resquicio que pudiera llevar al empleo sumergido. De ahí la Ley de *riders* que salió publicada en el año 2021, pero también el sinfín de reformas que se han llevado a cabo durante los años 2021 y 2022.

3.1. El Nuevo sistema de cotización: buscando equiparar a trabajadores autónomos y por cuenta ajena

La peculiaridad del sistema de cotización que es de aplicación al RETA permite que, los trabajadores autónomos o por cuenta propia, puedan elegir su base de cotización con independencia de los rendimientos que puedan obtener de su actividad. Se trata esto de una realidad que no es nueva y que, lamentablemente, oculta un lado oscuro. Ciertamente, este sistema de cotización por bases tarifadas llega a que, alrededor de un 80 por ciento de los trabajadores encuadrados en dicho régimen, opten por la base mínima de cotización que tiene establecida al margen de cuales sean los rendimientos reales que obtienen de su actividad. Ello lo ha convertido en un régimen deficitario, cuya sostenibilidad, en un sistema de Seguridad Social regido por los principios de contributividad y de solidaridad, depende de las aportaciones de otros regímenes. Por lo que, a fin de contribuir al sistema financiero de la Seguridad Social, se ha debido compensar la pérdida de ingresos con las cotizaciones del régimen general.

Al anterior se añade un segundo problema: dado que la base de cotización elegida por el trabajador autónomo determina el importe de las prestaciones del sistema que va a percibir, el resultado es que la media de estos trabajadores percibe prestaciones más bajas que, por ejemplo, la media de los trabajadores del Régimen General de la Seguridad Social, que cotizan en función de sus retribuciones reales.

²² Cabe tener en cuenta las correcciones de errores a este Real Decreto-Ley publicadas en el BOE de 21 de enero de 2023 y, de igual modo, las correcciones de errores que se publican en el BOE a fecha de 2 de marzo de 2023.

Esta normativa ha sido convalidada por medio de la Resolución de 24 de enero de 2023, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad (BOE núm. 23 de 27 de enero de 2023).

La preocupación por este tema ha llevado a que en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020, la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en su recomendación 4.^a, instara a profundizar el proceso de ordenación de los regímenes del sistema que permitiera llegar a dos únicos encuadramientos, uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores por cuenta propia, con el objetivo de alcanzar una protección social equiparable entre estos dos regímenes, a partir de una cotización también similar de los respectivos colectivos.

Para ello, la Comisión de Seguimiento consideró que la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones exigía que, de manera gradual y acomodándose a la gran variedad de situaciones del colectivo de los trabajadores por cuenta propia, se promovieran, en el marco del diálogo social, medidas para aproximar las bases de cotización de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas a sus ingresos reales, de manera que no se vieran perjudicados los elementales principios de contributividad y de solidaridad en los que se fundamenta el sistema, pues estimaba que la baja cotización, característica de un colectivo que mayoritariamente cotiza por la base mínima, es la causa principal de sus reducidas pensiones, por lo que este nuevo sistema habría de repercutir en la mejora del grado de suficiencia de sus prestaciones futuras²³.

En igual sentido, en la recomendación 5.^a, sobre adecuación de las bases y periodos de cotización²⁴, la Comisión consideró indispensable que, con carácter general, las bases de cotización se atuvieran a los rendimientos efectivamente obtenidos por la persona trabajadora, ya fuera por cuenta ajena o propia, e instaba a los poderes públicos a adecuar, en el marco del diálogo social, la cotización del Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos vinculando la cuantía de las cuotas a los ingresos reales y con ese fin seguir mejorando los instrumentos de verificación de esos rendimientos para evitar supuestos de elusión de cotizaciones.

Pocos días después de la aprobación del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo se constituyó la Mesa de Diálogo Social para abordar sus recomendaciones y, en julio de 2021, se llega al Acuerdo del Gobierno y agentes sociales para garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas y asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, cuyo apartado cuarto prevé un nuevo sistema de cotización de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas por ingresos reales y la mejora de su protección social, previendo que la implantación de esta modificación se haría a partir del 1 de enero de 2023, de forma gradual, con objeto de permitir la más adecuada definición de estos y las adaptaciones técnicas necesarias por parte de la Hacienda Pública y de la propia Seguridad Social. En concreto, prevé que el nuevo sistema debería aprobarse en 2022, sin producir efectos económicos hasta 2023, y que el despliegue sería progresivo hasta un máximo de nueve años, con revisiones periódicas cada tres años en las que las organizaciones empresariales y sindicales, y las asociaciones de autónomos podrían decidir, junto al Gobierno, la aceleración del calendario.

Son las varias las novedades que introduce el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio (aplicables desde el 1 de enero de 2023), entre las que cabe destacar las siguientes: Cuota reducida de 80 euros mensuales entre los años 2023 y 2025 por el inicio de una actividad por cuenta propia.

- Establecimiento de unas tablas de cotización en función del rendimiento que se obtengan durante los años 2023, 2024 y 2025. Aquí los autónomos deberán cotizar en función de los rendimientos íntegros obtenidos.

²³ Véase Exposición de motivos al Real Decreto-Ley 13/2022.

²⁴ “Se insta a los poderes públicos a adecuar, en el marco del diálogo social, la cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, vinculando la cuantía de las cuotas a los ingresos reales”.

- Pueden realizarse hasta seis cambios anuales de base de cotización, pero siempre que lo soliciten ante la Tesorería General de la Seguridad Social.
- Se adaptan las bonificaciones y reducciones en la cotización al RETA de Trabajadores autónomos a la cotización por tramos (en caso de conciliación de la vida laboral y familiar vinculada a la contratación, por alta de familiares colaboradores con el autónomo, para autónomo de Ceuta y Melilla, por cuidado de menores afectados de cáncer u otra enfermedad grave...).
- Se introducen dos nuevos supuestos para acceder al cese de actividad: a) por reducción de la plantilla y 2) por mantenimiento de deudas.
- Con la creación del nuevo sistema de cotización por salarios reales desaparece la figura del “autónomo a tiempo parcial”.
- Para los autónomos con menores ingresos: se garantiza durante seis meses en 2023 y otros tantos en 2024 el mantenimiento para los trabajadores autónomos con menores ingresos en situación de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos a 31 de diciembre de 2022, a efectos del cálculo de las pensiones del sistema, de una base mínima de cotización de 960 euros²⁵.

Vinculado al tema de la tarifa plana, el RD-ley 20/2022, de 27 de diciembre, ha previsto, para las Comunidades Autónomas de Madrid, Andalucía, Murcia y Baleares, la llamada “cuota cero”, esto es, que se bonificará durante el año 2023 la totalidad de las cuotas a la Seguridad Social para los nuevos autónomos. Esta bonificación tendrá una duración de 12 meses, ampliable a otros 12 meses en caso de tener rendimientos netos inferiores al Salario Mínimo Interprofesional. Los requisitos para acogerse a esta “cuota cero” son los siguientes: a) Estar dado de alta en la tarifa plana estatal de 80 euros; b) no haber estado dado de alta como trabajador autónomo en los dos últimos años; c) no ser autónomo colaborador; d) no encontrarse en situación de pluriactividad; e) no tener deudas con Agencia Tributaria o con la Seguridad Social y f) presentarse por vía electrónica toda la documentación necesaria para el alta en el RETA o el sistema de Trabajadores por Cuenta Agraria.

Adicionalmente, para la Comunidad Autónoma madrileña se ha previsto una medida de género y es que, todas las trabajadoras autónomas que tengan derecho a la tarifa plana por cese debido al nacimiento o adopción de un menor, podrán acogerse a la cuota cero siempre que reanuden su actividad dentro de los dos años siguientes a la fecha efectiva del cese.

Con posterioridad, salió publicado el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto²⁶. Esta normativa modificó los artículos 1, 3, 5 y la Disposición Transitoria 5^a. Esta norma, igualmente, entra en vigor a partir del 1 de enero de 2023. Se introducen aquí las siguientes novedades:

- La Inspección de Trabajo y de Seguridad Social podrá proponer elevar la base de cotización superior a la mínima del tramo I de la tabla general en los supuestos de alta de oficio o cuando haya que regularizar la situación en los periodos que se determinen.
- Se reduce el plazo de devolución de las diferencias de cotización a los trabajadores por cuenta propia una vez efectuada la regularización correspondiente.
- La bonificación de cuotas para los trabajadores autónomos durante los periodos de descanso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo

²⁵ Véase la Disposición Transitoria 4.^a

²⁶ De medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural (BOE núm. 184 de 2 de agosto de 2022).

durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, se calculará sobre la base media que estas trabajadoras tuvieran en los 12 meses anteriores a la fecha en que cesaron su actividad.

- Cuando se trate de un autónomo con un grado de discapacidad igual o superior al 33% o sea víctima de violencia de género o terrorismo, podrán beneficiarse de una cuota reducida durante un periodo de tiempo superior.
- Se podrá compatibilizar la prestación por cese por actividad con el alta en el sistema de Seguridad Social, si bien con el límite del SMI.

Como ya se ha adelantado, el Real Decreto-Ley 13/2022 entró en vigor el 1 de enero de 2023. No obstante, el legislador ha querido hacer aquí un aterrizaje suave, de forma que la implantación del nuevo sistema de cotización no se haga de golpe, sino de forma gradual. Es por ello que, el nuevo sistema se desplegará en un periodo máximo de nueve años, con revisiones periódicas cada tres años (el periodo inicial de implantación va de 2023-2025¹).

Otras de las novedades que se introducen en este Real Decreto-Ley 13/2022 es el relativo a la cuota reducida de 80 euros para los años 2023 y 2025 cuando se inicie una actividad por cuenta propia. Esta cuota se aplicará en dos casos, de una parte, para los casos de alta inicial en el RETA y, de otra, para aquellos casos en los que el autónomo no hubiera estado en situación de alta en los dos años inmediatamente anteriores a los efectos del alta².

Esta medida se aplica durante los 12 primeros meses y se podrá prorrogar por otros 12 meses en caso de que los rendimientos durante el primer año sean inferiores al Salario Mínimo Interprofesional.

Ahora bien, cuando los trabajadores por cuenta propia o autónomos tengan un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, o sean víctimas de violencia de género o víctimas de terrorismo³, la cuantía de la cuota reducida será, entre los años 2023 y 2025, de 80 euros mensuales hasta la finalización de los primeros veinticuatro meses naturales completos y de 160 euros a partir del mes vigesimoquinto.

A los trabajadores autónomos del sector agrario también le son de aplicación el sistema de cotización por salarios reales que establece el Real Decreto-Ley 13/2022. Ahora bien, cabe tener presente aquí otras novedades legislativas que han afectado significativamente a este régimen especial, a saber: el Real Decreto 504/2022, de 27 de junio (que modifica los artículos 11.1 y 44.5 del RD 2064/1995, de 22 de diciembre), la Orden PCM/244/2022, de 30 de marzo (en concreto, los artículos 17 y 34), por la que se fijan las bases de cotización para los trabajadores por cuenta propia del sistema Especial Agrario (en adelante SETA) y la Ley 31/2022, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

Con efectos desde el 1 de enero de 2023, los trabajadores autónomos incluidos en el SETA tendrán la obligación de cotizar en función de los rendimientos que obtengan en el año natural, los cuales se calcularán de acuerdo con lo previsto en el artículo 308.1 de la LGSS y con las especialidades que recoge el artículo 325 de la LGSS.

Teniendo en cuenta que los trabajadores incluidos en este sistema especial podrán acogerse voluntariamente a la cobertura de la prestación económica por incapacidad temporal y a la prestación

¹ Véase la Disposición Transitoria 1.ª del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio.

² Disposición Transitoria 5.ª y el nuevo art. 38 ter de la LETA.

³ Artículo 38.10 ter de la LETA según Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto.

por cese de actividad⁴, la norma diferencia distintas situaciones, en función de las coberturas obligatorias o voluntarias, que analizamos de forma independiente.

- a) Respecto de las contingencias de cobertura obligatoria, la base de cotización se desvincula, en cierto modo, de los beneficios obtenidos y, ahora, el artículo 122 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 permite cotizar entre dos cuantías:
- Si el trabajador optase por una base de cotización hasta el 120 por ciento de la base mínima del tramo 1 de la tabla general (regla 1.ª del art. 308.1.a) de la LGSS), el tipo de cotización aplicable será del 18,75 por ciento. En otras palabras, cuando el trabajador haya optado por una base de cotización hasta 1.141,18 euros mensuales, el tipo de cotización aplicable será el 18,75 por ciento.
 - Si, en cambio, el trabajador optase por una base de cotización igual o superior a la señalada en el párrafo anterior, sobre la cuantía que exceda de esta última se aplicará el tipo de cotización vigente en cada momento en este régimen especial para las contingencias comunes. Para el año 2023, si el trabajador hubiera optado por una base de cotización superior a 1.141,18 euros mensuales, a la cuantía que exceda de esta última le será de aplicación el tipo de cotización del 26,50 por ciento.
- b) Para las mejoras voluntarias por incapacidad temporal derivadas de contingencias comunes, el tipo de cotización a aplicar tanto sobre la cuantía completa de la base de cotización provisional, como sobre la definitiva, será del 3,30 por ciento, o del 2,80 por ciento si el interesado está acogido a la protección por contingencias profesionales o por cese de actividad.
- c) Para las contingencias derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional, se aplicarán los tipos de tarifa de primas establecidas en la Disposición Adicional cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre.
- d) Las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas acogidas a la protección por contingencias profesionales o por cese de actividad tendrán una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la cotización por la cobertura de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.
- e) Beneficios en la cotización, se contempla la aplicación de una bonificación en las cuotas a favor de determinados familiares del titular de la explotación agraria (artículo 37 de la Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo). Está bonificación será aplicable a partir del 1 de enero de 2023.

Finalmente, el RD-Ley 13/2022 publica las tablas de cotización en función de los rendimientos que obtengan durante los ejercicios 2023, 2024 y 2025. El nuevo sistema contempla tramos de cotización progresiva desde 2023 hasta 2025 sujetos a una horquilla de rendimientos íntegros.

- Cuota mínima: en el año 2023, los trabajadores por cuenta propia con un rendimiento neto por debajo de 670 euros pagarán 230 euros al mes. En 2024 pagarán 225, y en 2025 la cuota será de 200 euros.
- Cuota máxima: en el otro tramo de la escala, los autónomos que coticen por la máxima (más de 6.000 euros), abonarán 500 euros en 2023, 530 en 2024 y, en 2025, la cuota será de 590 euros.

⁴ Disposición Adicional 3.ª de la Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo y art. 326 de la LGSS.

De manera gráfica, se puede visualizar el sistema de cotización a través de las siguientes tablas⁵:

Tramo	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
< 600 €	281,5	269,3	257,0	244,8	232,6	220,3	208,1	195,8	183,6
600 - 900 €	281,5	269,3	257,0	244,8	244,8	244,8	244,8	244,8	244,8
900 - 1.125,90 €	293,9	293,9	293,9	293,9	293,9	293,9	293,9	293,9	293,9
1.125,90 - 1.300 €	351,9	351,9	351,9	351,9	351,9	351,9	351,9	351,9	351,9
1.300 - 1.500 €	351,9	413,1	413,1	413,1	413,1	413,1	413,1	413,1	413,1
1.500 - 1.700 €	351,9	413,1	474,3	474,3	474,3	474,3	474,3	474,3	474,3
1.700 - 1.900 €	351,9	413,1	474,3	535,5	535,5	535,5	535,5	535,5	535,5
1.900 - 2.330 €	351,9	413,1	474,3	535,5	596,7	596,7	596,7	596,7	596,7
2.330 - 2.760 €	351,9	413,1	474,3	535,5	596,7	728,3	728,3	728,3	728,3
2.760 - 3.190 €	351,9	413,1	474,3	535,5	596,7	728,3	859,9	859,9	859,9
3.190 - 3.620 €	351,9	413,1	474,3	535,5	596,7	728,3	859,9	991,4	991,4
3.620 - 4.050 €	351,9	413,1	474,3	535,5	596,7	728,3	859,9	991,4	1.123,0
> 4.050 €	351,9	413,1	474,3	535,5	596,7	728,3	859,9	991,4	1.266,7

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Precisamente, sobre el tema de la cotización, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 concreta aún más al indicar que la base máxima de cotización quedará en 4.495,50 euros mensuales para los tramos 11 (rendimientos entre 4.050 y 6.000 euros) y 12 (rendimientos+6.000 euros) de la tabla general prevista⁶.

Por otra parte, se contempla la posibilidad de que los trabajadores autónomos conserven durante el año 2023 la base de cotización que tenían en 2022, pero siempre que la misma sea igual o superior a la base mínima del tramo que le corresponda en función de los rendimientos netos⁷.

El nuevo sistema de cotización aporta, claramente, muchos beneficios para el trabajador autónomo, sobre todo a efectos de acceder al sistema de protección social, al tiempo que mejorará el sistema de pensiones de los futuros pensionistas. De igual modo, aquellos autónomos que ganen menos (por debajo del SMI) podrán ajustar su cotización a los ingresos, aunque eso lleve cotizar menos (con las consiguientes repercusiones que sobre el sistema de Seguridad Social ello conlleva). Sin embargo, por otra parte, estos trabajadores obtendrán una reducción en la cuota, lo que les beneficia enormemente.

La cotización por salarios reales aporta mucha flexibilidad, pues prevé que el trabajador pueda modificar hasta seis veces al año su cuota para adecuarla a los ingresos que obtenga en cada momento. Ahora bien, este sistema ha sido por algunos autónomos alabado y, por otros, muy criticado en cuanto se piensa que no erradicará el problema de la economía sumergida (sobre todo en el caso de autónomos que ganan mucho y entre los que menos ingresos obtienen). En efecto, algunas de las desventajas son: la pérdida de la capacidad de elección sobre el método de ahorro, reducción de capacidad de contratación, aumento de precios para mantener su poder adquisitivo (con las consecuencias que ello conlleva, pues puede suponer una pérdida de clientela) y búsqueda de ventajas fiscales en países cuya tributación sea más laxa (a saber: Andorra, Gibraltar, Reino Unido...etcétera).

⁵ Véase Infoautónomos: <https://www.infoautonomos.com/blog/nuevas-cuotas-autonomos-pros-y-contras/>

⁶ Véase el artículo 122.Seis. 2 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

⁷ Ver artículo 122.Seis. 3 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

3.2. Una nueva vuelta de tuerca al “cese por actividad”⁸

La protección “por cese de actividad” de los trabajadores autónomos se impone por la Constitución Española en el artículo 41 CE, en donde se encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, donde se garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Por lo tanto, la protección en caso de pérdida del empleo no sólo ha de entenderse referida al trabajo por cuenta ajena, sino que se amplía también para los autónomos⁹.

De nuevo, el Real Decreto-Ley 13/2022, de 26 de julio, incide en esta materia al tratar de mejorar la protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Para ello, el artículo primero doce a veinticinco del RD-Ley 13/2022, modifica el título V de la Ley General de la Seguridad Social, regulador de la prestación por cese en la actividad, concretamente sus arts. 327 (objeto y ámbito de aplicación), 329 (acción protectora), 330 (requisitos para el nacimiento del derecho), 332 (acreditación de la situación legal de cese en la actividad), 337 (solicitud y nacimiento del derecho a la protección por cese en la actividad), párrafo primero del apartado 1 del artículo 338 (duración de la prestación), 339 (cuantía de la prestación económica), letra c) del artículo 340.1, (suspensión del derecho), párrafo e) artículo 341.1 (extinción del derecho), primer párrafo del apartado 1 y nuevo apartado 3 del artículo 342 (incompatibilidades) y 347 (obligaciones de los trabajadores autónomos).

Una de las cuestiones más relevantes se recoge en el artículo 331.1 a) de la LGSS. Aquí se introducen dos nuevas causas de cese por actividad (tal y como más arriba se ha expuesto):

- a) Los autónomos que tengan trabajadores asalariados: podrán reducir el 60% de la jornada de la totalidad de estos trabajadores o llevar a cabo la suspensión temporal de los contratos de trabajo del 60% de la plantilla, siempre que se haya experimentado la reducción de ingresos que determina la ley.
- b) Los autónomos que no tengan trabajadores asalariados: podrán mantener las deudas durante dos trimestres consecutivos con acreedores que supongan una reducción del nivel de ingresos ordinarios o ventas del 60% respecto del registrado en los mismos periodos del año anterior. Aquí no se computarán las deudas que mantenga por incumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social o con la Administración tributaria.

Para este segundo supuesto no se exige el cierre del establecimiento abierto al público o su transmisión a terceros. Por lo tanto, aunque el cierre sea total¹⁰ o parcial¹¹, podrá compatibilizarse el percibo de la prestación por desempleo con el cese de la actividad, siempre que los rendimientos netos mensuales obtenidos durante la percepción de la prestación no sean superiores a la cuantía del SMI o al importe de la base por la que viniera cotizando, si esta fuera inferior. Cuando el cierre sea parcial, se podrá compatibilizar el desempeño de la actividad con el percibo del desempleo por un periodo de cuatro meses a dos años.

⁸ Ver MONEREO PÉREZ, J.L y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “Reformas en la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y para los trabajadores al servicio del hogar familiar”, *revista de Derecho de la Seguridad Social (Laborum)*, número 32, 3º Trimestre, 2022, pp. 12-35.

⁹ MONEREO PÉREZ, J.L.: “El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques”, ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *La protección por desempleo en España*, (XII Congreso Nacional de la AEISS, celebrado en Madrid, 2015), Murcia, Laborum, 2015, pp. 125 y sigs., en particular pp. 159-164.

¹⁰ Supone la interrupción de todas las actividades que pueden originar el alta en el régimen especial en el que la persona trabajadora por cuenta propia o autónoma figure encuadrada, en los supuestos regulados por el artículo 331 de la LGSS.

¹¹ Implica la reducción de la jornada.

La protección por cese de actividad alcanzará también a los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado que hayan optado por su encuadramiento como trabajadores por cuenta propia en el régimen especial que corresponda, así como a los trabajadores autónomos que ejerzan su actividad profesional conjuntamente con otros en régimen societario o bajo cualquier otra forma jurídica admitida en derecho, siempre que, en ambos casos, cumplan con los requisitos regulados en este título con las peculiaridades contempladas, respectivamente, en los artículos 335 y 336 LGSS¹².

La acción protectora (artículo 329 LGSS), se establece que el sistema de protección por cese de actividad comprende las prestaciones siguientes:

- a) La prestación económica por cese total, temporal o definitivo, de la actividad. La prestación señalada se registrará exclusivamente por la LGSS y las disposiciones que la desarrollen y complementen.
- b) El abono de la cotización a la Seguridad Social del trabajador autónomo, por contingencias comunes, al régimen correspondiente. A tales efectos, el órgano gestor se hará cargo de la cuota que corresponda durante la percepción de las prestaciones económicas por cese de actividad a partir del mes inmediatamente siguiente al del hecho causante del cese de actividad. La base de cotización durante ese período corresponde a la base reguladora de la prestación por cese de actividad en los términos establecidos en el artículo 339 de la LGSS, sin que, en ningún caso, la base de cotización pueda ser inferior al importe de la base mínima o base única de cotización prevista en el correspondiente régimen¹³.
- c) El abono de la cotización a la Seguridad Social del trabajador autónomo por todas las contingencias al régimen correspondiente, a partir del sexagésimo primer día de baja conforme a lo dispuesto en el artículo 308 de la LGSS.

El sistema de protección por cese de actividad comprenderá, además, medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora de los trabajadores autónomos beneficiarios del mismo, cuya gestión corresponderá a las entidades previstas en el artículo 344.5 de la LGSS.

Los requisitos para el nacimiento del derecho a la protección (artículo 330 de la LGSS), son los siguientes:

1. El derecho a la protección por cese de actividad se reconocerá a los trabajadores autónomos en los que concurran los requisitos siguientes:

- a) Estar afiliados y en alta en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, en su caso.
- b) Tener cubierto el período mínimo de cotización por cese de actividad a que se refiere el artículo 338 LGSS. [El RD-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial, para aquellos trabajadores que estuvieran percibiendo a 30 de junio de 2020 la prestación por cese de actividad recogida en el artículo 17 del RD-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la

¹² MONEREO PÉREZ, J.L y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "Reformas en la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y para los trabajadores al servicio del hogar familiar" ...op.cit.

¹³ En los supuestos previstos en el artículo 331.1.d), no existirá la obligación de cotizar a la Seguridad Social, estando a lo previsto en el art. 21.5 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

COVID-19; medida que se ha ido prorrogando sucesivamente, la última con el RDL 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos].

- c) Encontrarse en situación legal de cese de actividad, suscribir el compromiso de actividad al que se refiere el artículo 300 LGSS y acreditar activa disponibilidad para la reincorporación al mercado de trabajo a través de las actividades formativas, de orientación profesional y de promoción de la actividad emprendedora a las que pueda convocarle el servicio público de empleo de la correspondiente comunidad autónoma, o en su caso el Instituto Social de la Marina.
- d) No haber cumplido la edad ordinaria para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo que el trabajador autónomo no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello.
- e) Hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social. No obstante, si en la fecha de cese de actividad no se cumpliera este requisito, el órgano gestor invitará al pago al trabajador autónomo para que en el plazo improrrogable de treinta días naturales ingrese las cuotas debidas. La regularización del descubierto producirá plenos efectos para la adquisición del derecho a la protección.

2. Cuando el trabajador autónomo, tenga a uno o más trabajadores a su cargo y concurra alguna de las causas del artículo 331.1 LGSS (situación legal de cese de actividad), será requisito previo al cese de actividad el cumplimiento de las garantías, obligaciones y procedimientos regulados en la legislación laboral.

La misma regla será aplicable en el caso del trabajador autónomo profesional que ejerza su actividad profesional conjuntamente con otros, con independencia de que hayan cesado o no el resto de profesionales, así como en el supuesto de las cooperativas a que hace referencia el artículo 335 LGSS (socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado) cuando se produzca el cese total de la actividad.

Una de las cuestiones que cabe determinar es ¿cuándo se entiende que se produce un cese legal de la actividad? El artículo 331 de la LGSS enumera las siguientes causas:

- a) Por la concurrencia de motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos determinantes de la inviabilidad de proseguir la actividad económica o profesional. En caso de establecimiento abierto al público se exigirá el cierre del mismo durante la percepción del subsidio o bien su transmisión a terceros. No obstante, el autónomo titular del inmueble donde se ubica el establecimiento podrá realizar sobre el mismo los actos de disposición o disfrute que correspondan a su derecho, siempre que no supongan la continuidad del autónomo en la actividad económica o profesional finalizada. Se entenderá que existen motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: 1.º Pérdidas derivadas del desarrollo de la actividad en un año completo, superiores al 10 por 100 de los ingresos obtenidos en el mismo período, excluido el primer año de inicio de la actividad. 2.º Ejecuciones judiciales o administrativas tendentes al cobro de las deudas reconocidas por los órganos ejecutivos, que comporten al menos el 30 por 100 de los ingresos del ejercicio económico inmediatamente anterior. 3.º La declaración judicial de concurso que impida continuar con la actividad, en los términos del RD Leg. 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal.

- b) Por fuerza mayor, determinante del cese temporal o definitivo de la actividad económica o profesional.
- c) Por pérdida de la licencia administrativa, siempre que la misma constituya un requisito para el ejercicio de la actividad económica o profesional y no venga motivada por la comisión de infracciones penales.
- d) La violencia de género determinante del cese temporal o definitivo de la actividad de la trabajadora autónoma.
- e) Por divorcio o separación matrimonial, mediante resolución judicial, en los supuestos en que el autónomo ejerciera funciones de ayuda familiar en el negocio de su excónyuge o de la persona de la que se ha separado, en función de las cuales estaba incluido en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social.

En ningún caso, se considerará *ope legis* en situación legal de cese de actividad las siguientes:

- a) A aquellos que cesen o interrumpan voluntariamente su actividad, salvo en el supuesto previsto en el artículo 333.1.b) LGSS (por incumplimiento contractual grave del cliente, debidamente acreditado, en el caso de los trabajadores autónomos económicamente dependientes).
- b) A los trabajadores autónomos previstos en el artículo 333 LGSS (trabajadores autónomos económicamente dependientes) que tras cesar su relación con el cliente y percibir la prestación por cese de actividad, vuelvan a contratar con el mismo cliente en el plazo de un año, a contar desde el momento en que se extinguió la prestación, en cuyo caso deberán reintegrar la prestación recibida.

Una de las cuestiones más preocupantes es la de *acreditación de la situación legal de cese de actividad* (art. 332 de la LGSS). En tal sentido, las situaciones legales de cese de actividad de los trabajadores autónomos se acreditarán mediante declaración jurada del solicitante, en la que se consignará el motivo o motivos concurrentes y la fecha de efectos del cese, a la que acompañará los documentos que seguidamente se establecen, sin perjuicio de aportarse, si aquél lo estima conveniente, cualquier medio de prueba admitido legalmente: a) Los motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos se acreditarán mediante los documentos contables, profesionales, fiscales, administrativos o judiciales que justifiquen la falta de viabilidad de la actividad. En todo caso se deberán aportar los documentos que acrediten el cierre del establecimiento en los términos establecidos en el artículo 331.1.a) de la LGSS, la baja en el censo tributario de Empresarios, Profesionales y Retenedores y la baja en el régimen especial de la Seguridad Social en el que estuviera encuadrado el solicitante. En el caso de que la actividad requiriera el otorgamiento de autorizaciones o licencias administrativas, se acompañará la comunicación de solicitud de baja correspondiente y, en su caso, la concesión de la misma, o bien el acuerdo de su retirada. Sin perjuicio de los documentos señalados en el párrafo anterior, la concurrencia de motivos económicos se considerará acreditada mediante la aportación, en los términos que reglamentariamente se establezcan, de la documentación contable que confeccione el trabajador autónomo, en la que se registre el nivel de pérdidas exigido en los términos del artículo 331.1.a).1.º de la LGSS, así como mediante las declaraciones del Impuesto sobre el Valor Añadido, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y demás documentos preceptivos que, a su vez, justifiquen las partidas correspondientes consignadas en las cuentas aportadas. En todo caso, las partidas que se consignen corresponderán a conceptos admitidos en las normas que regulan la contabilidad. El trabajador autónomo podrá formular su solicitud aportando datos estimados de cierre, al objeto de agilizar la instrucción del procedimiento, e incorporará los definitivos con carácter previo al dictado de la resolución. b) La pérdida de la licencia administrativa que habilitó el ejercicio de la actividad mediante resolución correspondiente. c) La violencia de género, por la declaración

escrita de la solicitante de haber cesado o interrumpido su actividad económica o profesional, a la que se adjuntará la orden de protección o, en su defecto, el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de ser víctima de violencia de género. De tratarse de una trabajadora autónoma económicamente dependiente, aquella declaración podrá ser sustituida por la comunicación escrita del cliente del que dependa económicamente en la que se hará constar el cese o la interrupción de la actividad. Tanto la declaración como la comunicación han de contener la fecha a partir de la cual se ha producido el cese o la interrupción. *d)* El divorcio o acuerdo de separación matrimonial de los familiares incursos en la situación prevista en el artículo 331.1.e) se acreditará mediante la correspondiente resolución judicial, a la que acompañarán la documentación correspondiente en la que se constate la pérdida de ejercicio de las funciones de ayuda familiar directa en el negocio, que venían realizándose con anterioridad a la ruptura o separación matrimonial.

Hay determinados supuestos especiales en donde, igualmente, se puede producir una situación de cese por actividad:

Primero, los trabajadores autónomos económicamente dependientes (artículo 333 de la LGSS). Se encontrarán en situación legal de cese de actividad los trabajadores autónomos económicamente dependientes que, sin perjuicio de lo previsto en el primer apartado del artículo 331 LGSS, cesen su actividad por extinción del contrato suscrito con el cliente del que dependan económicamente, en los siguientes supuestos: *a)* Por la terminación de la duración convenida en el contrato o conclusión de la obra o servicio. *b)* Por incumplimiento contractual grave del cliente, debidamente acreditado. *c)* Por rescisión de la relación contractual adoptada por causa justificada por el cliente, de acuerdo con lo establecido en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo. *d)* Por rescisión de la relación contractual adoptada por causa injustificada por el cliente, de acuerdo con lo establecido en la Ley 20/2007, de 11 de julio. *e)* Por muerte, incapacidad o jubilación del cliente, siempre que impida la continuación de la actividad.

La situación legal de cese de actividad establecida será también de aplicación a los trabajadores autónomos que carezcan del reconocimiento de económicamente dependientes, siempre que su actividad cumpla las condiciones establecidas en el artículo 11 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, y en el artículo 2 del Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero, por el que se desarrolla el Estatuto del trabajo autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos.

Por otra parte, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 332.1, las situaciones legales de cese de actividad de los trabajadores autónomos económicamente dependientes, así como de los trabajadores autónomos que carezcan del reconocimiento de económicamente dependientes, siempre que su actividad cumpla las condiciones establecidas en el artículo 11 Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo, se acreditarán a través de los siguientes medios: *a)* La terminación de la duración convenida en contrato o conclusión de la obra o servicio, mediante su comunicación ante el registro correspondiente del servicio público de empleo con la documentación que así lo justifique. *b)* El incumplimiento contractual grave del cliente, mediante comunicación por escrito del mismo en la que conste la fecha a partir de la cual tuvo lugar el cese de la actividad, mediante el acta resultante de la conciliación previa, o mediante resolución judicial. *c)* La causa justificada del cliente, a través de comunicación escrita expedida por éste en un plazo de diez días desde su concurrencia, en la que deberá hacerse constar el motivo alegado y la fecha a partir de la cual se produce el cese de la actividad del trabajador autónomo. En el caso de no producirse la comunicación por escrito, el trabajador autónomo podrá solicitar al cliente que cumpla con dicho requisito, y si transcurridos diez días desde la solicitud el cliente no responde, el trabajador autónomo económicamente dependiente podrá acudir al órgano gestor informando de dicha situación, aportando copia de la solicitud realizada

al cliente y solicitando que le sea reconocido el derecho a la protección por cese de actividad. *d)* La causa injustificada, mediante comunicación expedida por el cliente en un plazo de diez días desde su concurrencia, en la que deberá hacerse constar la indemnización abonada y la fecha a partir de la cual tuvo lugar el cese de la actividad, mediante el acta resultante de la conciliación previa o mediante resolución judicial, con independencia de que la misma fuese recurrida por el cliente. En el caso de no producirse la comunicación por escrito, el trabajador autónomo podrá solicitar al cliente que cumpla con dicho requisito, y si transcurridos diez días desde la solicitud el cliente no responde, el trabajador autónomo económicamente dependiente podrá acudir al órgano gestor informando de dicha situación, aportando copia de la solicitud realizada al cliente y solicitando que le sea reconocido el derecho a la protección por cese de actividad. *e)* La muerte, la incapacidad o la jubilación del cliente, mediante certificación de defunción del Registro Civil, o bien resolución de la entidad gestora correspondiente acreditativa del reconocimiento de la pensión de jubilación o incapacidad permanente.

Segundo, los trabajadores autónomos por su condición de socios de sociedades de capital (artículo 334 de la LGSS). El cese por actividad se producirá cuando cesen involuntariamente en el cargo de consejero o administrador de la sociedad o en la prestación de servicios a la misma y la sociedad haya incurrido en pérdidas en los términos previstos en el artículo 331.1.a). 1.º de la LGSS o bien haya disminuido su patrimonio neto por debajo de las dos terceras partes de la cifra del capital social. El cese de actividad de los socios de las entidades capitalistas se acreditará mediante el acuerdo adoptado en junta, por el que se disponga el cese en el cargo de administrador o consejero junto con el certificado emitido por el Registro Mercantil que acredite la inscripción del acuerdo. En el supuesto de cese en la prestación de servicios se requerirá la aportación del documento que lo acredite, así como el acuerdo de la Junta de reducción del capital por pérdidas. En ambos casos se requerirá la acreditación de la situación de pérdidas o de disminución del patrimonio neto.

Tercero, el artículo 335 de la LGSS se refiere a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado. Para que éstos perciban la prestación por “cese de actividad” deberán encontrarse en alguno de los siguientes supuestos: “*a)* Los que hubieren cesado, con carácter definitivo o temporal, en la prestación de trabajo y, por tanto, en la actividad desarrollada en la cooperativa, perdiendo los derechos económicos derivados directamente de dicha prestación por alguna de las siguientes causas: 1.º Por expulsión improcedente de la cooperativa. 2.º Por causas económicas, técnicas, organizativas, productivas o de fuerza mayor. 3.º Por finalización del período al que se limitó el vínculo societario de duración determinada. 4.º Por causa de violencia de género, en las socias trabajadoras. 5.º Por pérdida de licencia administrativa de la cooperativa. *b)* Los aspirantes a socios en período de prueba que hubieran cesado en la prestación de trabajo durante el mismo por decisión unilateral del Consejo Rector u órgano de administración correspondiente de la cooperativa”.

Cuarto, aparecen los trabajadores autónomos que ejerzan su actividad profesional conjuntamente (artículo 336 de la LGSS). Aquí se producirá el “cese por actividad” en los siguientes casos: “*a)* Por la concurrencia de motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos a que se refiere el artículo 331.1.a) LGSS, y determinantes de la inviabilidad de proseguir con la profesión, con independencia de que acarree o no el cese total de la actividad de la sociedad o forma jurídica en la que estuviera ejerciendo su profesión. No se exigirá el cierre de establecimiento abierto al público en los casos en los que no cesen la totalidad de los profesionales de la entidad, salvo en aquellos casos en los que el establecimiento esté a cargo exclusivamente del profesional. No obstante, en este caso no podrá declararse la situación legal de cese de actividad cuando el trabajador autónomo, tras cesar en su actividad y percibir la prestación por cese de actividad, vuelva a ejercer la actividad profesional en la misma entidad en un plazo de un año, a contar desde el momento en que se extinguió la prestación. En caso de incumplimiento de esta cláusula, deberá reintegrar la prestación percibida. *b)* Por fuerza mayor, determinante del cese temporal o definitivo de la profesión. *c)* Por pérdida de la

licencia administrativa, siempre que la misma constituya un requisito para el ejercicio de la actividad económica o profesional y no venga motivada por la comisión de infracciones penales. d) La violencia de género determinante del cese temporal o definitivo de la profesión de la trabajadora autónoma. e) Por divorcio o acuerdo de separación matrimonial, mediante la correspondiente resolución judicial, en los supuestos en que el autónomo divorciado o separado ejerciera funciones de ayuda familiar en el negocio de su excónyuge o de la persona de la que se ha separado, en función de las cuales estaba incluido en el correspondiente régimen de la Seguridad Social, y que dejan de ejercerse a causa de la ruptura o separación matrimoniales”.

Los trabajadores autónomos de La Palma ha sido también objeto de debate, en tanto que, a raíz de la erupción volcánica del Cumbre Vieja, muchos han perdido su empresa. Por esta razón, el artículo 97 del RD-Ley 20/2022 prevé el mantenimiento de las prestaciones por cese de actividad que vinieran percibiendo también para el año 2023. Estas prestaciones podrán devengarse, contando desde 1 de enero de 2023 y hasta un máximo de seis meses. En cualquier caso, el disfrute de estas prestaciones no podrá alargarse más allá del 30 de junio de 2023.

Finalmente, el Real Decreto-Ley 13/2022, de 27 de diciembre, adopta el Mecanismo RED también para los trabajadores autónomos en caso de ERTE cíclicos o sectoriales. Justo aquí, la reforma ha incorporado dos nuevas disposiciones adicionales 48 y 49 al texto refundido de la LGSS, que también serían unos días después modificadas parcialmente por el Real Decreto-Ley 14/2022, de 1 de agosto¹⁴.

Podrán acogerse a la prestación para autónomos asociadas al mecanismo red, en su modalidad cíclica, los trabajadores por cuenta propia que desarrollen su actividad en un sector afectado por el Acuerdo del Consejo de Ministros que active el Mecanismo RED previsto en el art. 47 bis del ET, que cumplan los requisitos que en dicha disposición apartado dos se indican con distinción de unos requisitos comunes para todos y otros específicos a las singularidades del tipo de trabajador autónomo¹⁵.

¹⁴ Concretamente el apartado Dos. 1.3) y Cuatro. 3 de la DA. 48 LGSS; y el apartado Dos 1.4) Cuatro 3 de la DA. 49 LGSS.

¹⁵ Es decir:

A) Son requisitos comunes para todos los trabajadores autónomos los siguientes: 1) Estar de alta en el régimen especial al que se encuentre adscrita la actividad; 2) Estar al corriente en el pago de obligaciones tributarias y de Seguridad Social; 3) No prestar servicios por cuenta ajena o por cuenta propia en otra actividad no afectada por el mecanismo RED o, siéndolo, no haber adoptado las medidas previstas en el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores salvo lo dispuesto en el apartado cuarto de esta disposición adicional sobre incompatibilidades; 4) No percibir una prestación de cese de actividad o para la sostenibilidad de la actividad; y 5) No haber cumplido la edad ordinaria para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo que el trabajador autónomo no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello.

B) Si estamos ante trabajadores autónomos, trabajadores autónomos por su condición de socios de sociedades de capital, trabajadores de cooperativas de trabajo asociado o trabajadores autónomos que ejercen su actividad profesional conjuntamente, cuyas empresas tengan trabajadores asalariados, se exigirá igualmente: 1) Resolución de la autoridad laboral autorizando la aplicación del mecanismo RED para los trabajadores de la empresa; 2) Que la adopción de las medidas del mecanismo RED afecte al 75 por ciento de las personas en situación de alta con obligación de cotizar de la empresa; 3) Que se produzca una reducción de ingresos ordinarios o ventas durante los dos trimestres fiscales previos a la solicitud presentados ante la Administración tributaria del 75 por ciento respecto de los registrados en los mismos periodos del ejercicio o ejercicios anteriores; 4) Que los rendimientos netos mensuales del trabajador autónomo durante los dos trimestres fiscales anteriores a la solicitud de la prestación, por todas las actividades económicas, empresariales o profesionales que desarrolle, no alcancen la cuantía del salario mínimo interprofesional o el de la base por la que viniera cotizando, si esta fuera inferior; y 5) Cumplir la empresa con las obligaciones laborales adquiridas como consecuencia de la adopción de medidas al amparo del Mecanismo RED y estar al corriente en el pago de salarios de los trabajadores.

C) En los supuestos de trabajadores autónomos, trabajadores autónomos por su condición de socios de sociedades de capital, trabajadores de cooperativas de trabajo asociado o trabajadores autónomos que ejercen su actividad

La prestación económica equivaldrá al 50%, usando como base reguladora la prevista en el tramo 3 de la tabla reducida aplicable a las personas trabajadoras autónomas. El abono, de ese 50%, lo realizará la entidad gestora, debiendo el trabajador abonar el otro 50%. Esta prestación podrá solicitarse dentro del plazo de quince días a contar del día siguiente a la recepción de la resolución de la Autoridad Laboral autorizando la misma ante la Mutua colaboradora con la que tenga cubierta la protección de cese de actividad o el Instituto Social de la Marina. Los efectos económicos serán desde la fecha de la solicitud. En estos casos, será aplicable para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas lo establecido en el artículo 47.3 de la LISOS, artículo 55 de la LGSS y en el art. 80 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, correspondiendo al órgano gestor la declaración como indebida de la prestación.

Por otra parte, la prestación para autónomos asociados al mecanismo RED por causas sectoriales se dará en los casos en los que, el trabajador autónomo, desarrolle su actividad en un sector afectado por el Acuerdo del Consejo de Ministros que active el Mecanismo RED previsto en el artículo 47 bis del Estatuto de los Trabajadores.

La prestación económica, de pago único, se calculará teniendo en cuenta los siguientes criterios: A) en empresas con trabajadores asalariados: 70 por ciento de la base reguladora y su determinación estará vinculada al tiempo de duración del mecanismo RED y, en ningún caso, podrá exceder de la que le corresponda atendiendo a lo previsto en el artículo 338.1 de la LGSS; y B) en las empresas sin trabajadores asalariados: 70 por ciento de la base reguladora teniendo en cuenta los periodos de cotización de conformidad con lo previsto en el art. 338 de la LGSS.

La base reguladora de la prestación económica será el promedio de las bases de cotización de los doce meses continuados e inmediatamente anteriores al acuerdo del Consejo de Ministros. Y el abono por la entidad gestora de la prestación del 50 por ciento de la cotización a la Seguridad Social del trabajador autónomo al régimen correspondiente calculada sobre la base reguladora de la prestación, siendo a cargo del trabajador el otro 50 por ciento. La entidad gestora abonará a la persona trabajadora autónoma, junto con la prestación por cese de la actividad, el importe de la cuota que le corresponda, siendo la persona trabajadora autónoma la responsable del ingreso de la totalidad de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Podrán solicitar esta prestación dentro del plazo de quince días a contar del día siguiente a la recepción de la resolución de la Autoridad Laboral autorizando la misma ante la Mutua colaboradora con la que tenga cubierta la protección de cese de actividad o el Instituto Social de la Marina. Los efectos económicos serán desde la fecha de la solicitud. No obstante, si la solicitud se presentara transcurrida el plazo previsto, los efectos de económicos se producirán a partir del día primero del mes siguiente a la solicitud. La duración de la prestación estará condicionada a la duración del mecanismo RED.

Por último, el Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma prevé, para los autónomos afectados por la erupción volcánica registrada en la zona de Cumbre Vieja, que en materia de suspensión temporal de la actividad (artículo 97. Dos): "... podrán acceder a la prestación de naturaleza extraordinaria de cese de actividad, siempre que se reúnan los

profesional conjuntamente, cuyas empresas no tengan trabajadores asalariados, se exigirá igualmente: 1) Que se produzca una reducción de ingresos ordinarios o ventas durante los dos trimestres fiscales previos a la solicitud presentados ante la Administración tributaria del 75 por ciento respecto de los registrados en los mismos periodos del ejercicio o ejercicios anteriores; y 2) Que los rendimientos netos mensuales del trabajador autónomo durante los dos trimestres fiscales anteriores a la solicitud de la prestación, por todas las actividades económicas o profesionales que desarrolle, no alcancen la cuantía del salario mínimo interprofesional o el de la base por la que viniera cotizando, si esta fuera inferior socios de sociedades .

siguientes requisitos: (1) estar afiliados y en alta en el Régimen Especial de trabajadores por cuenta propia o Autónomos (RETA) o, en su caso, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, el 19 de septiembre de 2021; (2) estar al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social”. En este caso, la cuantía de la prestación será del 70 % de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desarrollada y su duración máxima de 6 meses, finalizando el derecho el 30 de junio de 2023, o el último día del mes en que se acuerde el levantamiento de las medidas, si esta fecha fuese anterior.

Por otro lado, el artículo 97. Tres del Real Decreto-Ley 20/2022 indica que los trabajadores autónomos que hayan visto afectada su actividad como consecuencia de los daños ocasionados por la erupción que vinieran percibiendo el 31 de diciembre de 2022 la prestación extraordinaria por cese de actividad podrán acceder a la prestación de naturaleza extraordinaria de cese de actividad siempre que: (1) estén dados de alta y al corriente en el pago de las cotizaciones en el RETA o en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar como trabajador por cuenta propia el 19 de septiembre de 2021; (2) tener rendimientos netos computables fiscalmente procedentes de la actividad por cuenta propia en el tercer y cuarto trimestre de 2022 inferiores al 75 % del SMI en dicho periodo; (3) acreditar en el tercer y cuarto trimestre del 2022 un total de ingresos computables fiscalmente de la actividad por cuenta propia con una reducción al menos en un 50% a los habidos en el tercer y cuarto trimestre del 2019.

Al igual que en el caso anterior, la cuantía de la prestación será del 70 % de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desarrollada. La percepción de esta prestación tendrá una duración máxima de 6 meses y no podrá exceder del 31 de diciembre de 2022.