



Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantías laborales?

Borja Suárez Corujo¹

Recibido: 03.de abril de 2015 / Aceptado: 16 de noviembre de 2015

“Tal es el espectáculo que halla ante sus ojos hoy la juventud (...)
¡Prudentes consejos de la experiencia! Con ellos la envenenan hombres
que dicen interesarse por su bien, siendo así que no buscan las más veces
si no cómplices y encubridores de sus extravíos”

Francisco Giner de los Ríos, *La juventud y el movimiento social*

Resumen. El presente trabajo aborda una de las vertientes del empleo juvenil. Analiza, en primer lugar, las diversas medidas adoptadas fundamentalmente en 2013 en el plano sociolaboral para favorecer el emprendimiento (en realidad, autoempleo) de los jóvenes: incentivos en la cotización a la Seguridad Social, compatibilidad de la prestación por desempleo con el desarrollo de una actividad como trabajador autónomo. Este repaso permite reflexionar críticamente acerca de las consecuencias que esta política tiene en términos de precarización y de desprotección de los jóvenes que se ven desprovistos de las garantías y derechos individuales y colectivos propios del Derecho del Trabajo.

Palabras clave: Autoempleo; emprendimiento; desempleo; garantía juvenil.

[en] Youth self-employment (and entrepreneurship): chasing away young workers from labor rights and guarantees?

Abstract. This article deals with one important issue related to youth employment. Firstly, it analysis the different social measures adopted mainly in 2013 in order to foster youth entrepreneurship (actually, self-employment): rebates in Social Security contributions, compatibility between unemployment benefits and activity as self-employed. This review gives cause for thinking critically over the consequences that this policy has in terms of precariousness and insecurity for young workers who face a lack of labor –individual and collective– rights and guarantees

Key words: Self-employment; entrepreneurship; unemployment; youth guarantee.

Sumario: 1. Introducción. 2. El trasfondo de las políticas de apoyo al autoempleo y emprendimiento juvenil: algunas reflexiones críticas. 3. Una ‘apuesta’ errática por el autoempleo juvenil. 3.1. Una

¹ Profesor Titular de Derecho del Trabajo y S. Social.
Universidad Autónoma de Madrid
E-mail: borja.suarez@uam.es

aclaración previa: el autoempleo detrás del emprendimiento. 3.2. Las medidas de apoyo al autoempleo de los jóvenes. 4. Balance: la necesidad de replantear la estrategia de apoyo al emprendimiento de los jóvenes. 5. Bibliografía.

Cómo citar: Suárez Corujo, B. (2016). “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿Ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantía laborales?”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 151-164.

1. Introducción

No es necesario insistir en que el colectivo de jóvenes es uno de los más dramáticamente golpeados por la crisis económica que ha llevado el desempleo a unas cotas insoportables en nuestro país. Tal debe ser el punto de partida para analizar las políticas impulsadas por el Gobierno español desde 2013 que apuestan –de forma seguramente más retórica que efectiva– por el autoempleo y el emprendimiento de los jóvenes. Este trabajo examina el marco jurídico para el desarrollo de este tipo de actividad resultante de los cambios normativos más recientes. La atención se centra en la legislación estatal, que ha tenido como motor al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Pero no debe desconocerse la existencia de otras medidas –deslavazadas– aprobadas por el resto de administraciones públicas, sin olvidar la iniciativa privada².

2. El trasfondo de las políticas de apoyo al autoempleo y emprendimiento juvenil: algunas reflexiones críticas

Sin necesidad de entrar a analizar cuáles son las motivaciones profundas –de carácter ideológico, sin duda– que inspiran las políticas de apoyo al autoempleo (más que emprendimiento, como veremos), la orientación de las medidas adoptadas en los últimos años suscita serias dudas por varios motivos que merecen ser tratados sucintamente.

En primer lugar, resulta llamativo el distinto grado de atención que este tipo de medidas ha merecido dentro de la iniciativa relativa a la denominada “Garantía Juvenil” en el ámbito europeo y en el español: el papel secundario que las medidas para favorecer el autoempleo juega en aquél contrasta con su mayor protagonismo en España. En efecto, en la *Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil*³ la única referencia al emprendimiento entre las medidas contempladas para apoyar la integración en el mercado de trabajo⁴ es aquella en la que se insta a los Estados miembros a poner “... a disposición [de los jóvenes] más servicios de apoyo a la creación de empresas...” y a sensibilizar “... sobre las posibles oportunidades y perspectivas

² Sólo a modo de ejemplo cabe referirse al Decreto-Ley de la Junta de Andalucía 8/2013, de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento o a las iniciativas dirigidas a jóvenes impulsadas por la Federación Española de Mujeres Directivas, Ejecutivas, Profesionales y Empresarias; FEDEPE; ONG Eslabón,...

³ 2013/C 120/01.

⁴ En puridad, también lo hace la recomendación 14 al animar “... a los centros escolares, incluidos los centros de formación profesional, y a los servicios de empleo a promover y proporcionar a los jóvenes una orientación continua sobre el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia, incluso con cursos sobre emprendimiento”.

vinculadas al trabajo por cuenta propia, en especial con una cooperación más estrecha entre los servicios de empleo, las entidades de apoyo a las empresas y los proveedores de (micro)financiación” (recomendación 19). Y en esta misma línea de modesta relevancia, experiencias tan exitosas en la integración laboral de los jóvenes como la finlandesa otorgan el mismo papel (casi) residual a este tipo de medidas⁵.

Por el contrario, las acciones en este campo son de mucha mayor entidad en el caso español. No sólo porque se trata de uno de los objetivos prioritarios del “Sistema Nacional de Garantía Juvenil” regulado por la *Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*⁶ (artículo 90.1, b); sino también porque constituye un eje de actuación principal desde la aprobación de la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven*⁷ en consonancia con su identificación como eje (quinto) de las políticas que integran la más amplia *Estrategia Española de Activación para el Empleo*⁸.

En segundo lugar, pese a este mayor peso de los incentivos al autoempleo respecto de otras ayudas dirigidas a la contratación de los jóvenes, la entidad de aquéllas sigue siendo insuficiente en términos comparados, si atendemos a las exitosas políticas de emprendimiento de dirigida a jóvenes en Alemania y Portugal⁹. Pese a los esfuerzos retóricos por destacar la relevancia del emprendimiento, lo cierto es que no puede considerarse una alternativa profesional razonable pues, como tendremos ocasión de comprobar, se encuentra marcada por la precariedad. Tal observación da pie a apuntar otras dos objeciones más de fondo.

Una, la tercera, es que el crecimiento del número de trabajadores por cuenta propia contribuiría a reforzar la dimensión “minifundista” de nuestro modelo productivo, precisamente uno de los factores que lastran la competitividad de la economía española¹⁰. Téngase en cuenta que estas experiencia de autoempleo o de microempresas carecen de capacidad de inversión lo que va a proyectarse negativamente en términos de empleo desde una doble perspectiva cuantitativa – menos puestos de trabajo– y cualitativa –empleos de peor calidad y mucho más inestables–.

Y otra, por último, apunta a un movimiento mucho más de fondo que, desde la búsqueda de un paradigma de flexibilidad a ultranza, trata de aligerar los condicionantes derivados del ordenamiento jurídico-laboral. Este fenómeno de

⁵ Vid. EUROFOUND, *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, 2012 (http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2012/42/en/1/EF1242EN.pdf); Ministry of Employment and the Economy (Finland) *Youth guarantee 2013* (http://www.tem.fi/files/34025/Social_guarantee_for_youth_2013.pdf).

⁶ El Capítulo I del Título IV de esta Ley –que proviene del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de idéntico título– regula los diversos aspectos necesarios para la articulación de este mecanismo. En verdad, la iniciativa no aporta medidas de carácter sustantivo, sino otro tipo de previsiones de carácter instrumental (creación de registro, inscripción en el sistema) que exceden el objeto de estudio de este trabajo.

⁷ Ley 11/2013, de 26 de julio, [originalmente Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero] de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

⁸ Artículo 4bis.4, e) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

⁹ Tal es el juicio (implícito) de la OIT si atendemos al contenido de su informe España. Crecimiento con empleo (2014, pp. 69-70; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_309979.pdf).

¹⁰ Véase el lúcido análisis sobre esta cuestión realizado por: Cruz Villalón, J. “El tamaño importa”, *El País*, 28 de febrero de 2013. Desde la misma perspectiva crítica: Serrano García, J.M. (2014: 72-73).

‘huida del Derecho del Trabajo’¹¹ no es un asunto menor. Pese a los importantes avances producidos desde 2007 en la articulación de las garantías profesionales de los trabajadores autónomos¹² (jóvenes incluidos), no cabe duda de que el nivel de protección (profesional y social) del que disfrutaban es sensiblemente inferior¹³; repárese en la carga que supone para este colectivo el peso de las cotizaciones al sistema de Seguridad Social o en la inexistencia del derecho a vacaciones, por ejemplo. A ello se añade la impronta individualizadora que esta orientación lleva consigo y que socava un elemento básico en la configuración de las relaciones laborales cual es su dimensión colectiva (sindical).

3. Una ‘apuesta’ errática por el autoempleo juvenil

3.1. Una aclaración previa: el autoempleo detrás del emprendimiento

Sorprende que una figura hasta hace muy poco desconocida como la del “emprendedor” haya adquirido un importante protagonismo en los últimos tiempos. Un hito normativo para el desarrollo de la actividad profesional por cuenta propia como el Estatuto del Trabajo Autónomo (*Ley 20/2007*) utilizaba este término en un única ocasión a largo de su articulado. En un brevísimo periodo de tiempo –y, sin duda, influenciado por el cambio político que supone la llegada al poder del PP a finales de 2011¹⁴– hemos pasado a convertir a los emprendedores en sujetos cuyo interés debe ser tutelado por los poderes públicos a través de diversas acciones que, sin ánimo exhaustivo¹⁵, abarcan desde la creación de una nueva modalidad de contrato indefinido específica –al menos en el nombre– para emprendedores (artículo 4 de la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*), pasando por la puesta en marcha de un programa de actuaciones de apoyo explícito al colectivo de jóvenes emprendedores plasmado en la *Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo* [originalmente, Real Decreto-ley 4/2013] hasta la aprobación de la *Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización*, la iniciativa legal más ‘ambiciosa’ en el apoyo a la actividad emprendedora, especialmente de los jóvenes¹⁶, si bien apenas contiene medidas

¹¹ Parafraseando el título de: Casas Baamonde, Rodríguez Piñero, Valdés Dal-ré (2013); Casas Baamonde (2013).

¹² Se alude al año de aprobación de la *Ley 20/2007*, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

¹³ Como recuerda Serrano García (2014: 93), esa es precisamente una de las preocupaciones expresadas por el Comité Económico y Social Europeo (Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Iniciativa de Oportunidades para la Juventud» [COM(2011) 933 final], (2012/C 299/18).

¹⁴ En teoría existe una proximidad desde el espectro ideológico de esa fuerza política hacia los emprendedores y sensibilidad respecto de sus preocupaciones profesionales. Debe recordarse que el Partido Popular presentó, cuando todavía estaba en la oposición, una “Proposición de Ley de apoyo a los emprendedores” (BOCG 15 de julio de 2011).

¹⁵ No deben olvidarse las referencias al emprendimiento introducidas por la *Ley Orgánica 8/2013*, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa en la *Ley Orgánica 2/2006*, de 3 de mayo, de Educación, y a las que más adelante se hará referencia.

¹⁶ Véase al respecto: Casas Baamonde (2013: 140)

específicas para este colectivo ni medidas relevantes desde la perspectiva sociolaboral.

Centrando nuestra atención en materia de empleo¹⁷, y de forma específica en el colectivo de jóvenes, debemos referirnos a la *Estrategia de emprendimiento y empleo joven* –primera actuación de apoyo a los jóvenes con cierta entidad desde el estallido de la crisis!– que fundamentalmente se plasma en la aprobación de citado RDL 4/2013 (hoy Ley 11/2013), cuyo primer capítulo se dedica al “Fomento del emprendimiento y el autoempleo”. En verdad, como se constatará enseguida, se trata más de medidas para favorecer el autoempleo que propiamente el emprendimiento¹⁸. En todo caso, cabe hacer dos breves comentarios desde una perspectiva general.

De una parte, sorprende la orientación de las medidas adoptadas por su carácter esencialmente estructural. Parece que pretende articularse un marco estable para el emprendimiento joven, relegando a un segundo plano una vocación más coyuntural –se aprueba en un año tan crítico como 2013– que persiguiera ofrecer respuestas a la grave crisis económica y al elevadísimo desempleo. En principio, una actuación de carácter estratégico debe ser bienvenida como presupuesto para la aplicación de políticas efectivas en la corrección de los problemas y, en particular, en la inserción profesional de los jóvenes. Sin embargo, en este caso parecen ignorarse los condicionantes derivados de la gravedad del contexto económico, lo que devalúa la importancia de la iniciativa por dos razones fundamentales. La primera es que en las actuales circunstancias –por mucho que lo peor de la crisis haya pasado ya– el tipo de medidas planteadas para el impulso de actividades de emprendimiento o autoempleo están llamadas a tener un efecto nulo –o, al menos, muy poco relevante–, por cuanto el principal obstáculo para la puesta en marcha de estas iniciativas sigue siendo la financiación, esto es, la sequía de crédito pese a lo cual las medidas adoptadas no tienen entidad suficiente para corregir esta carencia. Y como segunda razón, cabe manifestar cierta perplejidad por que el apoyo del original Real Decreto-ley 4/2013 se concentrara en hipotéticos, futuros, emprendedores olvidando la adopción de medidas específicas para evitar la desaparición de negocios y actividades que ya entonces existían y que resultaban particularmente vulnerables ante un desfavorable contexto económico.

Y, de otra parte, en la línea crítica apuntada hay que señalar que el autoempleo se ha convertido en un ‘refugio’ para muchos trabajadores vulnerables (a menudo

¹⁷ La ubicación de la figura del emprendedor en un lugar destacado del discurso político en materia de empleo tiene también un claro reflejo en su discreta presencia en la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre) –aprobada al final del último Gobierno socialista– frente a la identificación del apoyo a los emprendedores como un objetivo prioritario en el Plan Anual de Política de Empleo para 2012 (Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012 en el que se aprueba dicho Plan) que, en virtud del artículo 4 ter de la Ley 56/2003, concreta en cada ejercicio los objetivos de la citada Estrategia.

¹⁸ En sentido muy crítico que se comparte: Molina Navarrete (2013: 13-14), Guerrero Vizuete, E. (2014: 210). En verdad, la única de las medidas aprobadas vinculada a lo que en sentido estricto cabe considerar emprendimiento es la recogida en el artículo 11 Ley 11/2013 como “Incentivos a la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven”. Se trata de una reducción del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social durante doce meses por la celebración de un contrato indefinido –con jornada completa o a tiempo parcial– en supuestos en los que el empleador es un trabajador por cuenta propia menor de 30 años que contrata por primera vez a un asalariado que, entre otras características, sea desempleado de larga duración de 45 o más años.

jóvenes) que se ven abocados a una fingida autonomía –son falsos autónomos– ante la imposibilidad de ver reconocida por las empresas su condición asalariada (cumplen los presupuestos sustantivos de la relación laboral *ex* artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores) y ni siquiera la de TRADE (trabajador autónomo económicamente dependiente, aquellos que perciben el 75% de sus ingresos de un solo cliente), tal como viene denunciando la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA), entre otras.

3.2. Las medidas de apoyo al autoempleo de los jóvenes

El elenco de medidas legales aprobadas, principalmente en 2013, para favorecer el autoempleo de los jóvenes –en general, los menores de 30 años a estos efectos– pueden agruparse en cinco bloques fundamentales que sirven para estructurar la exposición.

A) *La intensificación de los incentivos en materia de Seguridad Social para los jóvenes por cuenta propia.*

La primera de las vías para favorecer el autoempleo de los jóvenes consiste en la *rebaja de las cotizaciones a la Seguridad Social*. Con carácter general, puede afirmarse que este es un tipo de fórmula¹⁹ con la que se ha experimentado para incentivar la contratación y el trabajo por cuenta propia desde hace años (singularmente a partir del Estatuto del Trabajo Autónomo, Ley 20/2007), con resultados poco reseñables –la doctrina habla de un *efecto de peso muerto* de estos incentivos (Cebrián, I. – Moreno, G. – Toharia, L., 2011: 109)– y, por el contrario, con un coste relevante para las arcas de la Seguridad Social cuando se articula a través de reducciones en las cotizaciones.

Los principales incentivos para el autoempleo de jóvenes se recogen en la Disposición Adicional 35ª LGSS (Ley General de la Seguridad Social) que fue objeto de modificación y, sobre todo, extensión por parte de la Ley 11/2013 (originalmente RDL 4/2013, artículo 1). Para empezar se introduce algún cambio en el régimen legal de reducciones y bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social de los jóvenes autónomos ya entonces existente²⁰. En concreto, cabe destacar que se corrige la edad de referencia para la aplicación de la medida²¹: ésta ahora exige no haber cumplido 30 años –35 años, si se trata de mujeres– frente

¹⁹ Debe advertirse que la dispersión normativa existente en la regulación de estos incentivos al autoempleo ha llevado al legislador (artículo 121 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia) a instar al Gobierno a una reordenación de los mismos con el fin de “... incluir en una sola disposición todos los incentivos y las bonificaciones y reducciones en la cotización a la Seguridad Social...”, procediéndose también “... en su caso, a la armonización de los requisitos y obligaciones legal o reglamentariamente previstos”.

²⁰ Una reducción –con cargo a la Seguridad Social– del 30 % de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima de cotización el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal, durante los 15 meses inmediatamente siguientes a la fecha de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) y una bonificación –con cargo al Servicio Público de Empleo Estatal–, de igual cuantía, durante los 15 meses siguientes.

²¹ “... (U)na reducción, durante los 15 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, equivalente al 30 % de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, y una bonificación, en los 15 meses siguientes a la finalización del periodo de reducción, de igual cuantía que ésta” (D.A. 35ª.1 LGSS).

la regulación anterior que la extendía doce meses más (30 ó 35 años inclusive), sin que quepa encontrar más explicación para este cambio que las meras (cicateras) razones presupuestarias²².

Por otro lado, se establece como novedad un sistema alternativo para rebajar las cotizaciones a la Seguridad Social a los trabajadores jóvenes por cuenta propia – menores de 30 años o personas con discapacidad menores de 35 años– que inician una actividad que dé lugar a su alta en el RETA²³, sea el alta inicial de su carrera profesional sea la primera que se produce en los últimos cinco años –en ese mismo régimen, habría que entender–. Para ello se articula un régimen de bonificaciones y reducciones similar al anterior, aunque más generoso y con algunas diferencias (D.A. 35ª.2 LGSS, tras la modificación introducida por Ley 11/2013).

Lo más relevante es que se establece una escala decreciente de reducciones y bonificaciones aplicadas “... sobre la cuota por contingencias comunes, excepto en la incapacidad temporal, resultante de aplicar a la base mínima el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento...”²⁴. Así, durante los primeros seis meses consistirá en una reducción del 80% de esa cuota²⁵, durante el siguiente periodo semestral del 50% y en los tres meses siguientes del 30%; a partir de ese momento y a lo largo de 15 meses más –hasta un total de treinta meses– podrá beneficiarse de una bonificación también del 30%²⁶.

En cuanto a las diferencias respecto de la regulación del apartado anterior (D.A. 35ª.1), cabe identificar dos en concreto. Una estriba en que la medida –en los dos supuestos, jóvenes y personas con discapacidad– no puede ser disfrutada por trabajadores por cuenta propia que tengan asalariados²⁷; seguramente esto es lo que justifica la previsión de que quienes se acojan a esta medida podrán a continuación acogerse a la del apartado 1 cuando no hayan agotado el máximo de 30 meses en el caso de los jóvenes o 60 meses en el de las personas con discapacidad²⁸. La otra es que no se establece ninguna diferencia entre sexos –la reducción/bonificación es idéntica tanto en hombres como mujeres–, una medida de discriminación positiva que sí es contemplada por el otro sistema y cuya supresión resulta criticable dadas las persistentes dificultades que sufren las mujeres en el ámbito profesional.

Por último, otra vía indirecta de rebaja de las cotizaciones es la exoneración a los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años de la obligación de cotizar por contingencias profesionales, incluyendo la protección por cese de actividad²⁹.

²² Quizá estas razones son las que explican que la extensión de la medida a los jóvenes trabajadores por cuenta propia que se daban de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, prevista por el RDL 4/2013, 22 de febrero, fuera eliminado por la Ley 11/2013, 26 de julio.

²³ De nuevo aquí hay que señalar la aplicación transitoria (desde el RDL 4/2013 hasta la Ley 11/2013) a los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años del Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

²⁴ La Memoria del análisis del impacto normativo que acompañaba al RDL 4/2013 estimaba un gasto anual de 33,6 millones de euros, un total de 134 millones hasta 2016.

²⁵ En 2015 esta “tarifa plana para jóvenes autónomos” equivale a 53 euros mensuales.

²⁶ D.A. 35ª LGSS. En el caso de las personas con discapacidad menores de 35 años se establecen sólo dos tramos: una reducción del 80% durante los primeros doce meses y una bonificación del 50% a lo largo de los cuatro años siguientes (nuevo apartado 2 de la Disposición Adicional 11ª de la Ley 45/2002). En relación con este colectivo, también se contempla la aplicación de la medida a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado (D.A. 11ª.4 Ley 45/2002).

²⁷ D.A. 35ª.2, último párrafo LGSS y D.A. 11ª.2 Ley 45/2002.

²⁸ Véanse los terceros apartados de las D.A. 35ª LGSS y 11ª Ley 45/2002, respectivamente.

²⁹ Artículo 6 RDL 4/2013 que añade un tercer párrafo a la Disposición Adicional 58ª LGSS.

Hay que lamentarlo: la previsión de la *Ley 27/2011*³⁰ de extender a todos los regímenes de la Seguridad Social la protección ante contingencias profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) en el marco de un proceso de progresiva convergencia de la acción protectora era una medida loable, pues mejoraba el nivel de cobertura y reforzaba la cohesión del sistema. Excepcionar su aplicación en el caso de los jóvenes³¹ supone un sacrificio de derechos –menor protección– inútil, pues más que favorecer la actividad de los autónomos lo que refuerzan es la precariedad de tales jóvenes también en este ámbito.

B) Un régimen más laxo de compatibilidad de la prestación por desempleo y el trabajo autónomo de los jóvenes.

La segunda de las vías exploradas pretende mejorar de manera indirecta el acceso a la financiación de los trabajadores autónomos³² a través de una doble excepción a la regla general del artículo 221 LGSS por la que se establece la incompatibilidad de la prestación o el subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta propia: esta actividad como autónomo será compatible con la percepción de la prestación por desempleo cuando se trate de menores de 30 años que inician una actividad de ese tipo (artículo 3 Ley 11/2013) o cuando así lo contemplen programas de fomento al empleo (artículo 2 de la misma norma).

Cabe comenzar reconociendo que seguramente era necesaria una revisión de la estricta incompatibilidad de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia³³. Semejante regulación se explica principalmente por el miedo al fraude, pero supone ignorar que hay otros factores igualmente relevantes –los derivados de su dimensión como política de empleo, de forma señalada– que deberían también ser tenidos en cuenta. De algún modo, esta otra orientación explica los cambios legales que se han producido en esta materia en los últimos tiempos, sea en relación con el trabajo por cuenta ajena –se piensa en la “mochila” del contrato indefinido de apoyo a emprendedores, por ejemplo³⁴– sea con la actividad por cuenta propia³⁵.

³⁰ De 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social.

³¹ Una excepción que ahora se generaliza con la derogación de esa previsión (Disposición Derogatoria Única de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2015. Cabe recordar que la entrada en vigor de tal previsión –recogida en el artículo 7 de la Ley 27/2011–, y que afectaba en principio a todos los trabajadores que causaran alta a partir del 1 de enero de 2013–, fue aplazada dos veces, en 2023 y 2014, por las Leyes de Presupuestos de esos años.

³² Dentro de la Estrategia, esta medida se encuadra entre las que se presentan bajo el eslogan “Emprende con ‘crédito’”. La “Memoria” del RDL 4/2013 estima un gasto de 40.9 millones de euros anuales (163,8 millones en los cuatro años de desarrollo de la Estrategia).

³³ Pérez del Prado, D. (2013: 294).

³⁴ Se alude a la previsión del artículo 4.4 de la Ley 3/2012, en virtud de la cual, los perceptores de la prestación por desempleo del nivel contributivo que sean contratados a través de esta modalidad podrán compatibilizar cada mes el 25% de la cuantía de esa prestación con el salario que le abone la empresa. Un precedente –de escasísimo éxito– fue la previsión de bonificaciones por la contratación indefinida de trabajadores beneficiarios de las prestaciones por desempleo recogida en el artículo 5 de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas. Por otro lado, téngase también en cuenta la nueva regulación del programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo que ahora prevé una participación de carácter obligatorio (Disposición Transitoria 6ª de la Ley 45/2002 tras la modificación por el artículo 2.Seis de la Ley 3/2012).

³⁵ Cabe recordar que la Disposición Final 10ª de la Ley 27/2011 introdujo una importante modificación en el Estatuto del Trabajo Autónomo (Ley 20/2007) al admitir el desarrollo de la actividad por cuenta propia a

Ahora bien, no deben perderse de vista las implicaciones que esta ‘deriva’ podría tener en la generosidad de la cuantía de las prestaciones –si se presume que en muchos casos la prestación concurrirá con un salario, la presión social en favor de una dignificación de su cuantía se reduce– y en las condiciones salariales de los desempleados que encuentran un trabajo –el empresario podría verse tentado a descontar lo que percibe como prestación de la cuantía salarial–.

La pieza central del régimen de compatibilidad de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia se encuentra en el apartado 6 del artículo 228 LGSS (introducido por la misma Ley 11/2013), un complemento ‘lógico’ de lo previsto en el resto de apartados de ese precepto y, en particular, del cuarto de ellos referido al trabajo por cuenta ajena. De forma paralela a este último, se exige que esa posibilidad de compatibilizar prestación y trabajo –autónomo en este caso– debe estar vinculado a un programa de fomento del empleo que tenga como destinatarios a colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo. Y a ello se añade que ese programa determinará la cuantía y la duración de la prestación abonada mensualmente con una previsión específica de que no se incluirá la cotización a la Seguridad Social.

En aplicación de esta nueva previsión, el artículo 3 Ley 11/2013 establece un régimen de compatibilidad general de la prestación contributiva por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia cuando se trate de trabajadores que en esa fecha sean menores de 30 años. Ello exige el cumplimiento de tres requisitos: primero, la “constitución” como trabajadores por cuenta propia que, en principio, hay que entender que corresponde al alta en el RETA –o, en su caso, en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar–; segundo, la ausencia de trabajadores (asalariados) a su cargo [artículo 3, a) Ley 11/2013]; y, tercero, la presentación de la solicitud del reconocimiento de la compatibilidad en el plazo de quince días desde el inicio de la actividad –tras el reconocimiento los efectos se producen desde ese momento–, extinguiéndose el derecho a partir de esa fecha [letra b) del mismo precepto].

En cuanto a las condiciones de disfrute de la medida, la compatibilidad de los ingresos derivados de la nueva actividad con la percepción mensual de la prestación contributiva de desempleo se extiende hasta un máximo de 270 días o el tiempo inferior pendiente de percibir. Por lo demás, hay que anotar que se excluye la exigencia del cumplimiento de las obligaciones como beneficiario de una prestación por desempleo que vienen establecidas por el artículo 231 LGSS, incluido el compromiso de actividad³⁶.

tiempo parcial (su entrada en vigor tendrá lugar el 1 de enero de 2016, conforme a la D.F. 16ª de Ley 36/2014). De ahí que el artículo 26.2 LISOS [según la redacción del artículo 4.6 de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social] ahora no tipifique como infracción muy grave “compatibilizar la solicitud o el percibo de prestaciones o subsidio por desempleo, así como la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos con el trabajo por cuenta propia o ajena...” cuando se trate de un “... trabajo a tiempo parcial en los términos previstos en la normativa correspondiente”.

³⁶ Cabe preguntarse si no habría resultado oportuno haber hecho una referencia específica a este supuesto en el artículo 26 LISOS que tipifica como infracción muy grave, con carácter general, la compatibilidad de prestación y trabajo.

C) Otras medidas complementarias de la protección por desempleo dirigidas a apoyar a los jóvenes en el inicio de una actividad por cuenta propia.

Otras dos medidas relacionadas con la protección por desempleo –bien orientadas, pero sólo complementarias– se utilizan como incentivos para favorecer el autoempleo de los jóvenes, en este caso de aquellos que han trabajado y cotizado –no es redundante a la vista de la proliferación de (falsas) becas– durante al menos un año, tiempo de cotización mínimo para el acceso a la prestación por desempleo. Ambas medidas tienen ya un largo recorrido –sin grandes resultados ni expectativas³⁷, dicho sea de paso–, con la particularidad de que también en 2013 recibieron un impulso a través de la modificación de algunos aspectos de su regulación.

En primer lugar, se amplían las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo de los jóvenes, con el fin de incrementar los recursos económicos en el momento de iniciación de una actividad económica autónoma³⁸. Para ello se introducen las siguientes modificaciones en el denominado “Programa de Fomento de empleo en economía social y empleo autónomo” que incomprensiblemente sigue regulado en una Disposición Transitoria (4ª) de la Ley 45/2002.

Ante todo, el artículo 4 Ley 11/2013 desdobra la regla contenida en la regla 3ª de dicha D.T. 4ª para diferenciar dos supuestos de capitalización –abono de la prestación por desempleo de una sola vez– que alcanza el 100%³⁹ cuando los beneficiarios son trabajadores jóvenes, que ahora engloba a los menores de 30 años de edad si se trata de varones o las menores de 35 años si son mujeres. Siguiendo un criterio no explícito que podría diferenciar iniciativas de autoempleo de aquellas otras de apoyo al emprendimiento, se hace referencia al supuesto ya conocido de constitución como trabajador autónomo [D.T. 4ª.3ª, a) Ley 45/2002] y –novedosamente– al de realización de una aportación al capital social de una sociedad mercantil de nueva creación o constituida en los doce meses anteriores [letra b) de idéntica disposición]⁴⁰. En este último caso, dados los diversos tipos de vínculos que pueden establecerse con la entidad mercantil, se incorporan algunos requisitos adicionales dirigidos fundamentalmente a reforzar la estabilidad del vínculo⁴¹.

Junto a ello, trata de reforzarse el atractivo de la medida ampliando los posibles destinos de la prestación capitalizada por los jóvenes desempleados, de manera que puedan ser utilizados para hacer frente a “... los gastos de constitución y puesta en

³⁷ Serrano García, J.M. (2014: 79)

³⁸ Martín Puebla, E. (2012: 259).

³⁹ El límite era del 80% hasta la aprobación de RDL 3/2012 (Disposición Final 13ª).

⁴⁰ Esta novedad da lugar también a inclusión de una referencia al inicio de la actividad como socio de la entidad mercantil en la regulación del momento de presentación de la solicitud de la, ahora, regla 5ª de la D.T. 4ª Ley 45/2002.

⁴¹ Se trata de los siguientes. Primero, la exigencia de que la actividad profesional o laboral tenga carácter indefinido, independientemente de cuál sea el Régimen de encuadramiento en la Seguridad Social. Segundo, la obligación de mantener el vínculo un mínimo de 18 meses cuando se realice una actividad por cuenta ajena de carácter indefinido, con la obligación –hay que entender– de restituir la prestación capitalizada ante el incumplimiento. Y, tercero, la exclusión de la medida de quien hubieran mantenido un vínculo contractual previo con esa sociedad mercantil, así como de los trabajadores autónomos económicamente dependientes que hubieran suscrito con un cliente un contrato registrado en el Servicio Público de Empleo Estatal [misma D.T. 4ª.3ª, b) Ley 45/2002].

funcionamiento de una entidad, así como al pago de las tasas y el precio de servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad a emprender” (subapartado 4º de la D.T. 4ª de la Ley 45/2002). Téngase en cuenta además que se ha mejorado el tratamiento fiscal de las prestaciones capitalizadas en todos los supuestos, no sólo en el de los jóvenes⁴².

Difícilmente puede no compartirse la orientación de la medida. Pero, al igual que sucede con la recogida en el artículo 3 Ley 11/2013 (*supra*) y con otros estímulos fiscales previstos en el artículo 32.2 de la Ley 35/2006⁴³, nos encontramos con el serio condicionante que supone que estos estímulos no vengan acompañados de otras medidas equivalentes aplicables en una segunda fase, superada la inicial, y que permitan garantizar el mantenimiento de la actividad.

La segunda medida complementaria de apoyo a los jóvenes en el inicio de la actividad por cuenta propia viene a ser, de algún modo, una alternativa a la anterior. Se trata de supuestos en los que el beneficiario de una prestación por desempleo también inicia una actividad por cuenta propia, pero no capitaliza su prestación. La consecuencia es que la prestación pendiente de percibir se suspende durante un periodo máximo que ahora pasa de 24 a 60 meses cuando se trata de trabajadores autónomos menores de 30 años –de nuevo, no se establecen diferencias entre sexos– que causan alta inicial en el RETA o en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar⁴⁴. Durante ese periodo el trabajador que asume el riesgo de iniciar una actividad por cuenta propia tendrá el respaldo que supone la posibilidad de reanudar la percepción de la prestación por desempleo si la nueva actividad fracasa, de ahí la denominación que recibe dentro de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, “Emprende con red”.

Parece una medida adecuada, sin perjuicio de lo cual hay que señalar que no se entiende bien el fuerte contraste ahora existente entre los trabajadores que inician una actividad por cuenta propia: la diferencia entre 24 y 60 meses –la primera referencia es la que se aplica a los mayores de 29 años– parece desproporcionada, lo que debería llevar a corregir al alza aquélla. Igualmente debe llamarse la atención sobre las dudas que surgen en relación con el posible devengo durante el tiempo de desarrollo de la actividad por cuenta propia de una prestación por cese de actividad para autónomos a la que podría accederse después de un año⁴⁵.

D) El escaso interés por incentivar la actividad emprendedora de los jóvenes en el ámbito de la Economía Social.

Llama la atención el escaso interés que suscita el denominado sector de Economía Social a la hora de incentivar la inserción profesional de los jóvenes. Desde el

⁴² En concreto, el artículo 8.Uno de la Ley 11/2013 elimina el límite de 15.500 euros que antes establecía el artículo 7, n) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁴³ Introducido por el artículo 8.Tres y Cuatro de la citada Ley 11/2013. Según la Memoria de análisis de impacto normativo del citado Real Decreto-ley 4/2013, con ello se persigue establecer un “... marco fiscal más favorable para el autónomo que inicia una actividad emprendedora con el objetivo de incentivar la creación de empresas y reducir la carga impositiva durante los primeros años de ejercicio de una actividad”.

⁴⁴ Así lo establece el artículo 5 RDL 4/2013 que modifica el artículo 212.1, d) LGSS y, en consecuencia, los artículos 212.4 y 213.1, d) LGSS. El coste estimado de esta medida según la “Memoria” del RDL 4/2013 es de 29,9 millones anuales (119,7 millones en conjunto hasta 2016).

⁴⁵ Véase el artículo 8 de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

ámbito de competencia del Ministerio de Empleo y Seguridad Social no se contemplan medidas específicas para el apoyo de este colectivo. Como única excepción –no referida propiamente a trabajadores autónomos de adscripción obligada al RETA–, la Ley 11/2013 introdujo un artículo 14.1, a) que prevé bonificaciones de 66,67 euros al mes (800 euros anuales), durante tres años, en las cuotas empresariales a la Seguridad Social aplicables a cooperativas o sociedades laborales que incorporen a desempleados menores de 30 años como socios trabajadores o de trabajo. Y en esa línea –poco ambiciosa, como puede comprobarse–, la misma disposición precisa que en el caso de las cooperativas la bonificación sólo se aplicará cuando se haya optado por un régimen de Seguridad Social correspondiente a trabajadores por cuenta ajena, de conformidad con lo que establece la Disposición Adicional 4ª LGSS en torno a las modalidades de integración de los socios trabajadores y de los socios de trabajo de las cooperativas.

E) Medidas ¿retóricas? de apoyo al emprendimiento de los jóvenes.

Uno de los objetivos contemplados dentro del Sistema de Garantía Juvenil es el apoyo al emprendimiento de los jóvenes a través de “... actuaciones o medidas que apoyen el espíritu emprendedor, fomentando la responsabilidad, innovación y emprendimiento, poniendo a su disposición más servicios de apoyo a la creación de empresas, en especial, con una cooperación más estrecha entre los servicios de empleo, las entidades de apoyo a las empresas y los proveedores de financiación” [artículo 106, d) Ley 18/2014]. Poco más se especifica al respecto, limitándose dicho precepto a insistir en las actuaciones que hemos repasado (incentivos en la cotización a la Seguridad Social, ayudas al autoempleo, capitalización de la prestación por desempleo, medidas para favorecer el autoempleo y el emprendimiento colectivo en el marco de la Economía Social) y otras genéricas que responden a la misma orientación (asesoramiento al autoempleo y creación de empresas, formación para el emprendimiento,...).

Junto a ellas, hay que mencionar las previsiones recogidas en la Ley 14/2013 en torno a la *educación en emprendimiento*. Resulta llamativo que se incorporen a los currículos de Educación Primaria, Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional “... objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación de la formación orientados al desarrollo y afianzamiento del espíritu emprendedor”, entre otros aspectos (artículo 4). Más lógico parece, en cambio, que se promueva el emprendimiento en las enseñanzas universitarias (artículo 5), si bien ello no se traduce en actuaciones concretas más allá de algunas (casi) extravagantes como la formación (obligatoria) del profesorado en materia de emprendimiento (artículo 6) o la regulación de una novedosa figura de “miniempresas o empresas de estudiantes” (Disposición Adicional 9ª).

4. Balance: la necesidad de replantear la estrategia de apoyo al emprendimiento de los jóvenes

A juzgar por el preámbulo del Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, parecería que el conjunto de medidas incorporadas al ordenamiento jurídico estatal

para favorecer la actividad de los jóvenes "... como trabajadores por cuenta propia..." han sido eficaces: así lo corroborarían los datos –allí mencionados– relativos a las altas iniciales en el RETA de los menores de 30 años, que experimentaron un repunte anual del 35% en 2013 para alcanzar un nivel cercano al de 2008. Seguramente hay un exceso de voluntarismo en la presentación (selectiva) de datos que, en realidad, no arrojan resultados tan positivos⁴⁶. Pero, sobre todo, el marco normativo analizado da pie a una doble reflexión crítica a modo de conclusión.

De una parte, el conjunto de medidas de apoyo al autoempleo (y emprendimiento) favorecen la extensión y consolidación de dos fenómenos perversos que resultan particularmente preocupantes para un colectivo vulnerable como el de jóvenes: uno atañe a la figura del falso autónomo –un asalariado que, casi siempre por ‘indicación’ de su empresario, trabaja formalmente como autónomo despojado de las garantías propias de la legislación laboral y del Régimen General de Seguridad Social–; mientras que el otro tiene que ver con la tendencia a la devaluación de las garantías profesionales como consecuencia de la individualización –ausencia de tutela colectiva– del autoempleo.

De otra parte, cabe afirmar que el tipo de medidas que se necesitarían para el apoyo de la actividad emprendedora de los jóvenes (emprendimiento y no autoempleo, fórmula esta última que no debe favorecerse) apenas han sido exploradas. Debería incidirse en la mejora de la formación y capacitación para el desarrollo de estas iniciativas antes que en la articulación irracional de medidas económicas como en la actualidad. En particular, tendría gran interés el impulso de fórmulas de emprendimiento de jóvenes en el marco de la economía social. Y ello porque en este sector tienen una presencia destacada valores como la solidaridad y la responsabilidad en la gestión, lo que se traduce en una especial atención a las necesidades sociales y a la calidad en el empleo, aspectos claves para quienes inician su carrera profesional. Además, el impulso de este tipo de figuras podría contribuir decisivamente en el largo plazo al cambio de modelo productivo y a la consolidación de una economía sostenible.

5. Bibliografía

- Casas Baamonde, M^a. E.; Rodríguez Piñero, M.; Valdés Dal-ré, F.; (2012). La huida del derecho del trabajo hacia el "emprendimiento", las reformas de la Reforma Laboral de 2012 y otras reformas: la L 11/2013 y el RDL 11/2013", *Relaciones Laborales*, nº 10, 2013.
- Casas Baamonde, M.E. (2013). El Derecho del Trabajo y el empleo asalariado en los márgenes: de nuevo el emprendimiento y el autoempleo, *Relaciones Laborales*, nº 11, pp. 137-164.
- Cebrián, I.; Moreno, G.; Toharia, L. (2011). La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida, *Hacienda pública española*, nº 198, pp. 103-127.

⁴⁶ En 2014 el número de jóvenes menores de 30 años en alta en el RETA se redujo en 5.400. El peso de este colectivo dentro del conjunto de trabajadores en alta en dicho régimen sigue estacando por debajo del 8% (Datos: *Secretaría de Estado de Seguridad Social*).

- Guerrero Vizuet, E. (2014). Autónomos y Emprendedores: cuestiones cruciales en la Ley 14/2013 de 27 de septiembre, de apoyo al emprendedor y su internacionalización, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 171, pp. 193-212.
- Martín Puebla, E. (2012). Derechos formativos y políticas activas de empleo”, en: AA.VV. (dir. I. García-Perrote y J.R. Mercader) *La regulación del Mercado Laboral*, Lex Nova, Valladolid, pp. 231-262.
- Molina Navarrete, C. (2013). La dimensión socio-laboral del pretendido –¿o pretencioso?– nuevo ‘estatuto promocional del emprendedor’, *Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF*, nº 369, pp. 7-96.
- Pérez del Prado, D. (2013). La compatibilidad entre el trabajo y las prestaciones por desempleo, en: AA.VV. (dir. J.R. Mercader Uguina) *La compatibilidad de las prestaciones del sistema de Seguridad Social y el trabajo*, Lex Nova, Valladolid, pp. 285-334.
- Serrano García, J.M. (2014). Los aspectos laborales de la Ley de emprendedores: promotora del empleo ‘sin derechos’, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 55, pp. 65-101.