

Propuestas para una regulación del trabajo autónomo

Jesús Cruz Villalón

Documento de trabajo 17/2003



Jesús Cruz Villalón

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Sevilla.

Director de Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social.

Investigador principal de los proyectos de investigación “Las relaciones laborales en las microempresas”, BJU 2002-04794 y “Cambios tecnológicos e influencia sobre las relaciones laborales”, SEJ 297.

Entre sus publicaciones más destacadas relacionadas con la materia objeto de este estudio cabe mencionar:

- Descentralización productiva y sistema de relaciones laborales, Revista de Trabajo y Seguridad Social, nº 13 (1994).
- El proceso evolutivo de delimitación del trabajo subordinado, en AA VV, Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo, ed. Tecnos, Madrid (1999).
- Los cambios en la organización de la empresa y sus efectos en el Derecho del Trabajo: aspectos individuales, en AA VV, El empleador en el Derecho del Trabajo, XVI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, editorial Tecnos, Madrid (1999).
- Outsourcing y relaciones laborales, en AA VV., Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del trabajo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid (2000).
- La tutela colectiva por los trabajadores autónomos de sus derechos profesionales, en Relaciones Laborales nº 7-8 (2000).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Jesús Cruz Villalón

ISBN: 84-96204-16-2

Depósito Legal: M-37954-2003

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1 El punto de partida: una separación tajante en el nivel de protección	7
2 Cambios del sistema productivo e incidencia sobre el trabajo autónomo	11
3 El agotamiento de la tendencia a la expansión subjetiva de la legislación laboral	15
4 Las actuales reglas dispersas sobre el trabajo autónomo y sus carencias	18
4.1 Derechos sindicales	18
4.2 Prevención de riesgos laborales	20
4.3 Medidas de fomento del empleo	20
4.4 Jornada de trabajo y tiempos de descanso	21
5 Un fundamento constitucional de la intervención estatal de tutela	22
6 La inviabilidad de una regulación unitaria de todo el trabajo autónomo	25
7 El limitado uso alternativo de categorías laborales clásicas	26
7.1 Las relaciones laborales especiales	26
7.2 El trabajo a domicilio y el teletrabajo	27
7.3 El agrupamiento de empleadores	29
8 Las claves de la propuesta de regulación protectora del trabajo autónomo	32
8.1 Orientación general	32
8.2 Tutela antidiscriminatoria y extensión de los derechos fundamentales	33
8.3 Prevención de riesgos laborales	35
8.4 Protección de menores y jóvenes	37
8.5 Medidas de fomento del empleo	37
8.6 Jornada de trabajo y tiempos de descanso	40
8.7 Garantías retributivas	41
8.8 Derechos de representación y negociación colectiva	42
8.9 Conflictos colectivos y procedimientos de solución de conflictos	46
8.10 Convergencia versus diversificación de regímenes de Seguridad Social	47
9 Unas reglas sancionadoras de supresión de falsos autónomos	51

Siglas y abreviaturas

BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
CEEP	Centro Europeo de la Empresa Pública
CES	Confederación Europea de Sindicatos
ET	Estatuto de los Trabajadores
LGSS	Ley General de la Seguridad Social
LOLS	Ley Orgánica de Libertad Sindical
LPRL	Ley de Prevención de Riesgos Laborales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
UEAPME	Unión Europea del Artesanado y las Pequeñas y Medianas Empresas
UNICE	Unión de Industrias de la Comunidad Europea

Propuestas para una regulación del trabajo autónomo

Jesús Cruz Villalón

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Sevilla

Existe una falla radical de protección entre el trabajo subordinado (tradicionalmente hiperprotegido) y el trabajo autónomo (de siempre desatendido por los poderes públicos), olvidando que este último en algunas de sus manifestaciones se presenta en una situación sociológica y/o económica de dependencia, por mucho que no lo sea desde el punto de vista jurídico formal. Ello se produce con particular agudeza en las actividades que se califican como "trabajo parasubordinado", en las cuales se acentúa la dependencia efectiva de quien efectúa personalmente el trabajo respecto de la empresa fuerte que le encarga la ejecución de una obra o servicio determinado, manifestándose un intenso desequilibrio en la capacidad de defender sus respectivos intereses cada una de las partes.

Aun cuando la legislación laboral experimenta una tendencia natural a la expansión subjetiva, integrando en su seno al mayor número de situaciones profesionales en las que se efectúa un trabajo de forma personal y directa para otro, son limitadas las posibilidades de ampliación de su ámbito de aplicación al trabajo autónomo. Sin descartar lo anterior por completo, deben explorarse otras vías que respondan a la introducción de instrumentos de tutela que reconozcan el posible desequilibrio contractual que se produce en ciertas formas de trabajo autónomo. Se trataría de normas de tutela específicas para este grupo, a caballo entre la legislación laboral y otras ramas del ordenamiento jurídico.

- No es aconsejable forzar un régimen homogéneo para todo el trabajo autónomo, por lo que se debe tender a establecer fórmulas diversas, con respuestas diferentes para cada tipo; no obstante, para algunas materias sí cabría establecer un tronco común.
- La utilización de la figura de las relaciones laborales especiales difícilmente puede ser el instrumento más aconsejable de intervención en este ámbito, con alguna salvedad como puede ser el caso del teletrabajo.

- Se hace necesaria una regulación general del teletrabajo, singularizada respecto de la regulación tradicional del trabajo a domicilio, en la que se diferencie entre el teletrabajo subordinado y el teletrabajo autónomo, también necesitado de algún tipo de atención normativa.
- Sería recomendable ensayar la introducción en nuestro país de una figura asimilable a la institución francesa del agrupamiento de empleadores, pues se trata de una fórmula de intermediación en el mercado de trabajo interesante para algunos sectores de pequeñas empresas no competitivas entre sí, que puede favorecer la flexibilidad para las empresas, la cualificación y experiencia profesional de los empleados, la estabilidad en el empleo y la suficiencia retributiva, así como la laboralización de un grupo de trabajadores autónomos actualmente en situación formal de trabajo autónomo.
- Se propone ensayar el establecimiento de un régimen común en ciertos aspectos del trabajo “parasubordinado”, al margen del Estatuto de los Trabajadores, que viniera presidido por una regulación equilibrada de las exigencias de flexibilidad empresarial y de un mínimo de tutela de la situación de dependencia profesional y económica. El reto es configurar una regulación efectiva, que no provoque técnicas de huida, pues una regulación muy rígida carente de pragmatismo puede provocar el efecto negativo y no deseable de que resulte aplicable en la práctica sólo a un grupo muy marginal dentro de la masa de autónomos de nuestro mercado de trabajo.
- Particular esfuerzo ha de efectuarse en la labor de delimitación de los elementos definitorios de la nueva figura, al objeto de otorgarle seguridad jurídica y acierto en la identificación del colectivo de destinatarios que hay que integrar en ella.
- En esa regulación debe propiciarse también la consolidación de las actuales formas embrionarias de articulación colectiva de los intereses profesionales de estos trabajadores autónomos, con particular atención al fomento de la negociación colectiva.
- Debe producirse un proceso de convergencia de la protección social de estos trabajadores autónomos, unificando todos los sistemas de protección social de los autónomos en un único régimen, estableciendo un régimen de protección más próximo, aunque en modo alguno idéntico, al propio de los trabajadores asalariados y, finalmente, fijando ciertas diferencias de protección entre los trabajadores autónomos y microempresarios respecto de los medianos y grandes empresarios.
- Finalmente, deben reforzarse las medidas de sanción o prevención dirigidas a reducir las situaciones fraudulentas de falsos autónomos. En particular, se recomienda atajar tales conductas en el ámbito de la Administración Pública, en lo relativo a los denominados contratos específicos y ciertos abusos en el empleo de las becas.

1. El punto de partida: una separación tajante en el nivel de protección

Tradicionalmente se ha venido estableciendo una separación tajante entre los trabajadores asalariados y los trabajadores autónomos.

La tutela estatal, propia de un Estado Social, se ha concentrado desde sus orígenes en los trabajadores asalariados, por estimar que éstos se encuentran en una posición de notable debilidad tanto de poder contractual en la fijación de sus condiciones de trabajo, como de desamparo al perder su trabajo como medio de subsistencia. Tal intervención pública respecto de los trabajadores en régimen de ajenidad y dependencia constituye el fundamento último de la existencia y conformación del Derecho del Trabajo como legislación propia que se independiza tanto del Derecho Civil como del Derecho Administrativo.

Frente a ello, se ha entendido que para los trabajadores autónomos la intervención del Estado debía ser mínima, en cuanto que los mismos podían defender por sí mismos con suficiencia sus intereses profesionales y sociales. Para ellos rige ante todo el principio de autonomía individual de la voluntad, conforme al cual se presupone que ambas partes se encuentran en una situación de partida de equilibrio contractual, de modo que pueden establecer cuantos compromisos no sean contrarios a la ley. En paralelo a ello, todas sus discrepancias se remiten al conocimiento del orden civil de la jurisdicción, siempre más lento y rígido que el orden social.

Ejemplo paradigmático de ello lo tenemos en el Estatuto de los Trabajadores (ET)¹. Su art. 1 exige como uno de los requisitos imprescindibles para que las relaciones contractuales de prestación de servicios se sometan a su regulación protectora, que se efectúen no sólo por cuenta ajena sino, sobre todo, que se ejecuten en régimen de subordinación al empleador. En estos términos, la ausencia de subordinación consustancial al trabajo por cuenta propia determina su exclusión del ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto de los Trabajadores. Ello es lo que justifica, por ejemplo, la exclusión de actividades profesionales tales como la actividad de mero consejero o miembro de los órganos de administración en las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad (art.

¹ Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo (texto refundido), BOE de 29 de marzo. Véase también, con sus posteriores modificaciones, actualizado a 16.12.02, en <http://www.igsap.map.es/cia/dispo/rdlg1-95.htm>

1.3.c ET), los trabajos familiares (art. 1.3.e ET), la actividad de las personas que intervengan en operaciones mercantiles asumiendo el buen fin de la operación (art. 1.3.f ET), los transportistas de mercancías con autorización administrativa y vehículo propio (art. 1.3 *in fine* ET), y en general cuantas otras prestaciones profesionales se ejerzan de forma autónoma.

Con carácter general, pues, su regulación queda remitida a contratos de arrendamiento de servicios, de ejecución de obra, de transporte, de mandato representativo, de agencia, administrativos específicos, etc., regulados por la correspondiente legislación civil, mercantil o incluso administrativa.

Esa situación de frontera radical entre unos y otros, asalariados y profesionales liberales, ha conducido a resultados dispares, por cuanto que la situación de tales trabajadores autónomos es bien diversa en el mercado. En unos casos su situación es más próxima a la de un pequeño empresario; en otros, su situación es de fuerte dependencia económica de una empresa de medianas o grandes dimensiones, con notable proximidad, en cuanto a capacidad contractual, a la que es propia de un trabajador por cuenta ajena; existiendo entre ambos supuestos multitud de situaciones intermedias.

Desde el punto de vista de su protección social, todos ellos se incorporan sin distinción en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (Decreto 2530/1970, de 20 de agosto), salvo algunos grupos que se integran dentro del régimen especial agrario o el correspondiente a los trabajadores del mar o del servicio doméstico. Sin embargo, desde este punto de vista las posiciones son también muy desiguales, pues unos tienen capacidad económica de ahorro suficiente como para complementar el sistema público de Seguridad Social con la propia del sistema privado de planes de pensiones, mientras que otros se jubilan o devienen inválidos sin apenas haber acumulado un patrimonio por vía del ahorro y recibiendo sólo unas pensiones públicas señaladamente insuficientes por su cuantía.

En relación a la estructura de nuestro mercado de trabajo, el fenómeno del trabajo autónomo constituye una realidad de enorme impacto social. La presencia de un porcentaje

Tabla 1. Peso relativo del trabajo autónomo dentro del mercado de trabajo

		Trabajadores por cuenta propia			Autónomos sin asalariados		Ayuda familiar
		Total ocupados	Empleadores	Socios cooperativas	Socios cooperativas		
Ambos sexos	Valor absoluto	16.121,0	3.140,4	828,2	1.932,0	91,2	289,1
	%	100	19,48	5,13	11,98	0,56	1,79
Varones	Valor absoluto	10.109,3	2.189,8	648,6	1.373,5	62,0	105,7
	%	100	21,66	6,41	13,58	0,61	1,04
Mujeres	Valor absoluto	6.011,7	950,6	179,6	558,4	29,2	183,4
	%	100	15,81	2,98	9,28	0,48	3,05

Cifras absolutas en miles de personas

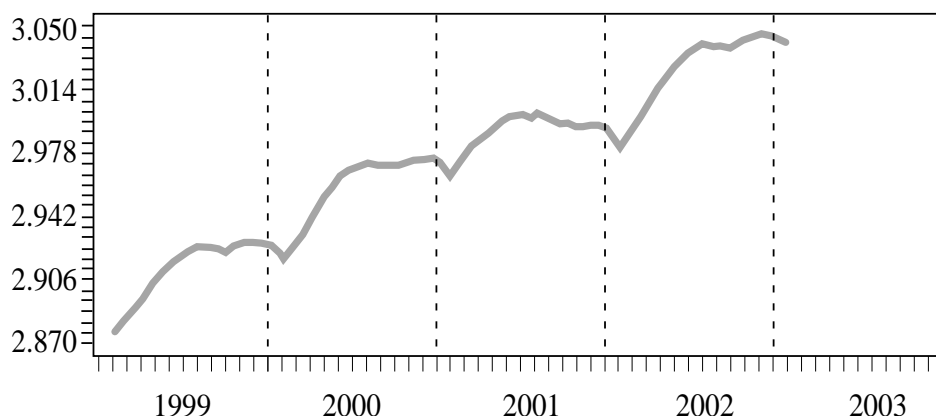
Fuente:Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa, 4ºtr. 2001

importante del mercado de trabajo integrado por este tipo de profesionales autónomos es común a los países mediterráneos y, en general, a la Europa del sur. Según los últimos datos de la Encuesta de Población Activa (último trimestre 2002), de un total de 3.060.500 trabajadores por cuenta propia, con o sin empleados a su servicio, se consideran trabajadores independientes sin asalariados a su servicio un total de 1.827.200 personas. Con datos anteriores se puede presentar la adjunta tabla 1, igualmente ilustrativa del peso relativo del trabajo autónomo dentro del conjunto de nuestro mercado de trabajo: La columna clave, a mi juicio, es la relativa a los autónomos sin asalariados, pues es a ella a la que refiere en líneas generales el grupo social al que se dirige el presente estudio. De este modo, simplificado, se puede afirmar que en torno al 12 % de la población ocupada realiza su actividad profesional en régimen de trabajo autónomo, con un porcentaje más elevado de hombres que de mujeres. Eso sí, se trata de una ponderación muy burda, pues las situaciones de estos trabajadores autónomos sin asalariados son muy dispares y no respecto de todos ellos cabe efectuar el conjunto de valoraciones que siguen.

Por su parte, conforme a las estadísticas del Sistema Público de Seguridad Social (diciembre 2002), se encuentran en alta un total de 2.993.400 trabajadores por cuenta propia, de los cuales 2.674.900 se encuentran en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, 301.800 en el Régimen Especial Agrario y el resto en otros regímenes como el de trabajadores del mar y el de servicio doméstico. La tendencia de evolución es ascendente, conforme se refleja en el gráfico 1.

Como hemos indicado, la configuración del trabajo autónomo es muy variada, de modo que la posición de igualdad o desigualdad en el mercado de trabajo también se puede presentar de forma muy dispar.

Gráfico 1. Cuenta propia. Valores absolutos en miles.



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

En definitiva, con la apelación al trabajo autónomo estamos creando un cajón de sastre de realidades muy diferentes. Por mucho que pueda pensarse lo contrario en una primera impresión, no existe un rasgo en positivo que defina al trabajo autónomo, pues dentro del mismo se incluye a todos aquellos profesionales que no trabajan en régimen de subordinación jurídica. Lo único que tienen en común, a la postre, es un dato negativo: no se les aplica la legislación laboral.

Lo anterior comporta, por sí mismo, una primera y doble conclusión, que merece la pena resaltar desde el principio. De un lado, que carece de toda coherencia pretender una propuesta unitaria y uniforme de intervención pública sobre el conjunto de la población ocupada de autónomos sin asalariados a su servicio, de modo que se hace aconsejable una actuación progresiva con una técnica de diversificación normativa, que dé respuesta diferenciada a cada una de las posibles situaciones que se presenten en el mercado de trabajo. De otro lado, que para una intervención más incisiva sobre el colectivo más necesitado de tutela estatal se debe ser muy preciso en la técnica jurídica de delimitación del grupo profesional al que se dirige la intervención pública, de los elementos que lo definen y, por ende, de cuales son las fronteras que separan a los que están incluidos de los excluidos de la correspondiente normativa que en su caso se proponga; de lo contrario se corre el riesgo de que la práctica empresarial consiga burlar la nueva regulación mediante la creación de ficciones contractuales por las que se consiga escapar del ámbito de aplicación de esta nueva regulación de tutela de quien se encuentra en posición de debilidad en el mercado de trabajo.

En todo caso, dentro de esa diversidad de situaciones posibles de trabajo autónomo, siempre ha existido un grupo de trabajadores con una elevada debilidad contractual frente a quienes les encargan la realización de una obra o servicio determinado. Se trata, dentro del trabajo artesanal o de escasa inversión de capital, de un trabajo autónomo efectuado personalmente por el trabajador en cuestión, sin asalariados a su servicio, con fuerte vinculación a un solo empresario, casi con dedicación exclusiva al mismo y, por tanto, de una situación de ajenidad a la competencia mercantil, con fijación de sus condiciones de empleo y retributivas por quien le ofrece el trabajo. Es lo que, para entendernos, se viene denominando trabajo “parasubordinado”. Trabajo parasubordinado en el sentido de que desde el punto de vista jurídico no se integra dentro del ámbito de aplicación de la legislación laboral, pero que desde el punto de vista sociológico se encuentra en situaciones notablemente próximas a lo que constituye tradicionalmente el trabajo asalariado. Precisamente por esta razón, siempre ha sido compleja la delimitación de fronteras entre el trabajo asalariado y el trabajo autónomo, dando lugar no sólo a una intensa discusión doctrinal, sino también a una rica litigiosidad judicial e incluso en ciertos momentos a puntuales reformas legislativas en orden a reordenar el ámbito de aplicación de la legislación laboral.

2. Cambios del sistema productivo e incidencia sobre el trabajo autónomo

Aun cuando el fenómeno del trabajo parasubordinado y, con él, una amplia franja de lo que se ha denominado “las zonas grises fronterizas”, ha existido desde los orígenes de la legislación laboral, su presencia ha aumentado en los últimos tiempos, incrementándose notablemente, desde el punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo, la existencia de ese grupo de trabajadores en situaciones a caballo entre el trabajo asalariado y el profesional liberal en el sentido civil ortodoxo del término.

Cuantitativo, por incrementarse la población laboral de referencia. Las grandes cifras estadísticas pueden mostrar que el porcentaje global del trabajo autónomo no se incrementa significativamente en nuestro mercado de trabajo en los últimos años. Sin embargo, esto último precisa de algunas matizaciones que pueden resaltar su efectivo incremento cuantitativo. Por un lado, dado que este incremento en el sector industrial y sobre todo en el sector servicios coincide temporalmente con una fuerte reducción del trabajo autónomo agrícola. Por otro lado, dado que lo que se puede estar produciendo es una disminución del número de profesionales liberales con autonomía plena con un paralelo incremento cuantitativo del trabajo parasubordinado. Finalmente, no es descartable suponer, aunque su alcance real sea difícil de demostrar, que estas formas de trabajo parasubordinado coincidan en gran medida con actividades que se desenvuelvan en el terreno de la economía sumergida y por tanto queden infravaloradas en las estadísticas oficiales.

Cualitativo, puesto que van surgiendo intereses profesionales comunes que proceden a articularse en el tejido social colectivamente, mediante la correspondiente constitución de asociaciones profesionales de defensa de sus intereses, como algo diferenciado de las organizaciones sindicales tradicionales, siempre enfocadas al trabajo asalariado. Estos trabajadores autónomos van tomando conciencia de su propia identidad y, sobre todo, van comprobando cómo la adopción de formas de asociacionismo y de defensa colectiva de sus reivindicaciones, utilizando técnicas asimiladas a las propias del movimiento sindical, les permite hacerse sentir socialmente y conseguir también con ello identificar un interlocutor, legítimo representante de sus intereses, aun cuando se observen importantes carencias en la regulación legal de la representatividad de tales organizaciones profesionales.

En efecto, los cambios en el sistema productivo están alterando significativamente la situación de ciertos profesionales autónomos, cuya situación es confusa, tanto legalmente como en lo que refiere a su posición social.

Conforme se va implantando la sociedad postindustrial se generaliza el trabajo en el sector terciario de la economía y, a la postre, se asienta una sociedad más compleja; van desapareciendo los binomios sociales simples, tan acentuados en las formas de producción estandarizadas, en empresas con un elevado número de trabajadores en plantilla con una muy escasa cualificación profesional y percepción homogénea de retribuciones, tan típica de la producción industrial en la cadena rígida de montaje. Junto al trabajo asalariado, rígidamente dependiente, como modelo típico y absolutamente preponderante, van surgiendo formas cada vez más variadas de integración en la actividad profesional, caracterizadas por la paulatina disgregación de los elementos externos más emblemáticos del trabajo subordinado. La falta de separación, tan nítida en el pasado, entre trabajo por cuenta propia y trabajo dependiente, viene sustituida por la emergencia de una pluralidad de trabajos donde se desdibujan tanto los rasgos definatorios del profesional libre como los del prototipo de trabajador sometido a la legislación laboral.

A mero título ilustrativo, marcan un nuevo panorama fenómenos tales como:

- la descentralización productiva y las diversas formas de externalización de servicios. La descentralización ya no se presenta sólo bajo la forma más clásica de la subordinación dependiente que se da entre la gran empresa y las empresas auxiliares que giran entorno a ella. Tiende a conformarse en forma de cadena de descentralizaciones, llegando a conformar un tejido capilar donde llega a ser posible que en el extremo de esa cadena se contrate con un solo sujeto, que formalmente actúa como trabajador autónomo, pero con un fuerte condicionamiento en su forma de trabajar respecto del conjunto de la red empresarial. La actividad de la construcción es hoy en día un ejemplo paradigmático de ello;
- la gestión privada de ciertos servicios públicos por parte de las diversas Administraciones Públicas, que en muchas ocasiones no es otra cosa que una traslación al ámbito de la Administración de los fenómenos de externalización de los servicios; espacio en el que igualmente se pueden presentar formas singulares de trabajo parasubordinado. Entre ellos merece la pena citar fenómenos espurios de contratación pública vía los denominados contratos administrativos “específicos”, que en un alto porcentaje de ocasiones constituyen formas de contratación de los denominados “falsos autónomos”;
- la incorporación de formas de trabajo “justo a tiempo”, que pueden adquirir dosis superiores de sofisticación con la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones. Esta forma de organización empresarial incorpora nuevas formas de descentralización productiva que pueden materializarse con encargos igualmente a formas variadas de trabajo parasubordinado y que, sobre todo, refuerzan

los elementos de disponibilidad e, incluso, de lo que denominaríamos “trabajo a llamada” de cierto tipo de trabajadores por cuenta propia;

- formas de organización del trabajo por objetivos a determinados profesionales, a los que se les asigna un trabajo en grupo y que en una fase evolutiva sucesiva pueden desembocar en una movilidad del trabajador, que se transforma, de asalariado sometido a la legislación laboral, en trabajador por cuenta propia con prestación de servicios exclusiva para quien en el pasado era su empleador;
- la previsible extensión de formas de teletrabajo que, pese a no alcanzar aún en nuestro país cifras muy elevadas dentro del conjunto de la población ocupada, por la experiencia de otros países puede intuirse que aumentarán a corto o medio plazo;
- la autonomía profesional propiciada por el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Sujetos que en el pasado eran trabajadores asalariados ahora, al utilizar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, pueden llevar a cabo su trabajo con un grado superior de autonomía, siendo técnicamente posible que la empresa los contrate como autónomos y desde el punto de vista económico resulte interesante para la empresa que les ofrece el correspondiente encargo;
- el resurgimiento de formas variadas de trabajo artesanal, no para el consumo final por el gran público, sino para determinadas empresas para las que se presta tales servicios en un régimen de relativa exclusividad;
- la extensión de ciertas formas de trabajo como socio de cooperativas de trabajo asociado que materialmente se ejecutan en régimen de subordinación, etc.

En definitiva, van surgiendo fórmulas de trabajo autónomo que no responden a los principios clásicos de funcionamiento de la contratación civil, por cuanto que en ellas concurren ciertos elementos que las acercan claramente al trabajo dependiente. Por una parte, se suele tratar de una prestación de servicios efectuada de manera personal y directa por el sujeto vinculado contractualmente, al tiempo que suele ser la actividad básica de este sujeto y, por consiguiente, de la que obtiene su medio principal de subsistencia económica. De otra parte, concurren de forma aislada algunos de los elementos que suelen tomarse como sintomáticos de la presencia de una prestación laboral –sometimiento a instrucciones, control del trabajo realizado, sistema predeterminado de cuantificación de la contraprestación económica– pero con ausencia absoluta de otros datos. Todo ello da un resultado final de dependencia económica, que no jurídica, del contratante que desarrolla el servicio y, sobre todo, de marcado desequilibrio en cuanto a la fuerza contractual de las partes de la relación jurídica. Mientras que anteriormente las manifestaciones de trabajo autónomo quedaban sustancialmente reducidas a determinados grupos de personas que poseían una titulación universitaria o un grado de cualificación profesional suficiente como para poseer un cierto poder de contratación –profesionales liberales,

artistas, artesanos, etc.– ahora se extiende a sectores de trabajadores con menor grado de formación profesional o sectores en los que existe un alto número de trabajadores dispuestos a aceptar este tipo de trabajo autónomo. Se trata, por lo tanto, de trabajadores con reducida potencialidad de negociar condiciones contractuales con la contraparte; asimismo, la proletarización de las antiguas profesiones liberales incide fuertemente en el incremento de la situación de dependencia económica asimilada a los trabajadores sometidos a contratos de trabajo.

3. El agotamiento de la tendencia a la expansión subjetiva de la legislación laboral

La respuesta más inmediata del legislador a estos cambios económicos, productivos y sociales, ha sido seguir la tendencia natural de la legislación laboral a la extensión subjetiva del número de personas sometidas a sus disposiciones protectoras de fijación de mínimos de condiciones de trabajo. Este proceso de expansión permitirá superar un diseño legislativo dirigido a un prototipo de trabajador: la prestación de servicios manual, en el sector industrial, en grandes empresas y en el medio urbano. Ello, en unas ocasiones, reproducirá de forma automática la legislación laboral, aplicando en toda su extensión el Derecho del Trabajo a los nuevos grupos sociales a los que se dirige, mientras que en otras se hará con mayores cautelas, en unos casos en términos de inclusión plena; en otros, más matizada.

Al extenderse el campo de aplicación de las normas laborales a supuestos cada vez más variados de actividades profesionales, comienza en igual medida a romperse esa situación inicial de uniformidad en el tipo de vínculo social que une a las partes sometidas a una relación laboral. Más aún, con la pérdida de uniformidad comienzan a desaparecer, en algunos casos, determinados elementos que hasta ese instante se habían considerado como definitorios inexcusables de las relaciones sociales a las que se les ha de aplicar la legislación laboral.

Al propio tiempo, la consolidación del Derecho del Trabajo trae consigo una regulación estatal que, abarcando las muy diversas facetas del inicio, desarrollo y terminación de la relación laboral, se caracteriza por una muy fuerte protección del trabajador.

Desde el punto de vista que nos interesa resaltar aquí, lo más significativo es que se tiende a fórmulas de “diversificación normativa” que producen la desaparición de un modelo único y común de contrato de trabajo referible a todas las relaciones jurídicas integradas dentro del Derecho del Trabajo, al tiempo que deja de existir una frontera normativa única entre las relaciones sometidas al Derecho del Trabajo y aquellas otras que se encuentran excluidas del mismo.

Frente a este fenómeno de expansión subjetiva, aparece como elemento de contraste la emergencia, antes descrita, de formas singulares de trabajo autónomo que frenan el precedente proceso expansivo. Eso da lugar a lo que algunos han calificado, con acierto,

como de “discreto retorno del arrendamiento de servicios”. Pero también, en otras ocasiones, lo que se produce son torticeros intentos de huida del Derecho del Trabajo por parte de empresarios poco escrupulosos que buscan enmascarar como autónomos a trabajadores que tradicionalmente serían calificados como asalariados sometidos a la legislación laboral.

En algunos aspectos, se podría fomentar que ese proceso de expansión subjetiva se encaminara a partir de ahora a un nuevo ámbito: la incorporación también, dentro del conjunto del Derecho del Trabajo, del trabajo parasubordinado. La técnica de la diversificación normativa, que implica una incorporación parcial y suave de la legislación laboral a ciertos grupos profesionales, podría facilitar esa pretensión de política legislativa. Incluso, algunas de las propuestas que se formularán más adelante se situarán en esa línea.

Sin embargo, en nuestra opinión, esas propuestas no pueden constituir el grueso de la actuación estatal y/o normativa en lo que afecta al trabajo parasubordinado. A nuestro entender, no se puede pretender forzar el proceso expansivo subjetivo de la regulación del trabajo asalariado por parte de la legislación laboral. Esa expansión subjetiva ha llegado prácticamente al límite máximo de lo razonablemente posible, no siendo aconsejable forzar la situación pues, de lo contrario, incluso se pueden producir efectos perversos indeseados. Más aún, entendemos que en algunos ámbitos ese forzar las cosas ya está presente en algunos sectores profesionales, al punto que está produciendo efectos bumerán de huida poco deseables.

Por ello, una futura intervención tuitiva a favor del trabajo parasubordinado en algunos casos puede aconsejar resituar las fronteras del trabajo asalariado, de modo que se acojan a esta nueva regulación algunos de los grupos que actualmente, de forma ciertamente forzada, se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la legislación relativa al trabajo subordinado, ofreciendo elementos de mayor flexibilidad a situaciones que hoy en día no la tienen.

Visto desde otra perspectiva, una cosa es pretender atajar las formas espurias de falsos autónomos, que lógicamente deben reintegrarse, plenamente y a todos los efectos, dentro del ámbito de aplicación de la legislación laboral, y otra bien diversa pretender que dentro del trabajo autónomo ejecutado personalmente y sin asalariados a su servicio, se presenten formas exclusivas de conductas patológicas o fraudulentas; no es cierto que todos sean falsos autónomos ni que todos se puedan regular por el Estatuto de los Trabajadores a todos los efectos.

Por lo que afecta a estas nuevas formas no ficticias ni fraudulentas de trabajo autónomo, una cosa es la presencia de una situación sociológica de desequilibrio contractual, que pueda fundamentar una intervención legislativa con el objetivo de proteger al sujeto más débil de la relación contractual, de características asimiladas a las que motivaron en su

día el surgimiento del Derecho del Trabajo, y otra bien diversa que sean supuestos a integrar plenamente dentro del ámbito subjetivo de aplicación del Derecho del Trabajo. La realidad social subyacente al Derecho del Trabajo sigue girando en torno a un tipo de trabajo caracterizado por la dependencia del trabajador y, en particular, por su integración dentro de una organización que le es ajena, y ello a pesar de la tendencia relativamente consolidada a la diversificación de regulaciones y a la graduación de la aplicación de sus instituciones jurídicas. Es la dependencia jurídica la razón de ser de muchas de las instituciones jurídicas genuinas de las relaciones laborales, siendo un contrasentido querer forzar su traslación a otro tipo de relaciones jurídicas donde no concurre sustancialmente este tipo de dependencia jurídica.

Por ello, se propone acentuar aún más la graduación, incrementando nuevamente el escalonamiento en la protección legal en este terreno intermedio cada vez más extenso. De esta forma, se conseguiría el objetivo perseguido de extender el principio tuitivo propio de un Estado Social a este tipo de relaciones profesionales, sin llegar a desnaturalizar el vínculo que han querido establecer entre sí las partes contratantes, por cuanto que posiblemente en ningún caso han deseado concertar un contrato de trabajo.

4. Las actuales reglas dispersas sobre el trabajo autónomo y sus carencias

Aun cuando hayamos indicado inicialmente que el panorama legal excluye totalmente el trabajo autónomo del paraguas protector del Derecho del Trabajo, en este momento conviene matizar que ello no resulta totalmente cierto. En efecto, en los últimos tiempos se aprecian medidas dispersas y de variado origen que desembocan en una aplicación de concretas instituciones laborales al trabajo autónomo *strictu sensu*.

Con carácter general, la disposición final primera del Estatuto de los Trabajadores, si bien parte de la regla general de exclusión de su aplicación a los autónomos, antes anunciada en los términos previstos en el art. 1 ET, deja también una puerta abierta a la posibilidad de que en el seno de la propia legislación laboral se establezcan regulaciones también extensibles al trabajo autónomo, o bien con ciertos matices aplicables a aquellos trabajadores formalmente por cuenta propia, pero con fuerte dependencia económica y parcial subordinación jurídica a los designios de un empresario que le da ocupación. En atención a esta previsión, son variadas las disposiciones que actualmente emplean esta técnica de ampliación parcial de la frontera subjetiva clásica del Derecho del Trabajo, para extender ciertas instituciones clásicas de la legislación laboral al ámbito del trabajo autónomo. Empezamos a encontrar cada vez más ámbitos institucionales, exclusivos en el pasado del trabajo subordinado, que ahora se extienden al trabajo autónomo. Sin llegar a tratarse de una traslación mimética de figuras jurídicas laborales al ámbito del trabajo por cuenta propia, sí que comienzan a utilizarse las técnicas jurídicas de tutela, que coloquialmente se vienen denominando como trabajo parasubordinado, para ciertos grupos de trabajadores autónomos. Es curioso que ninguna de las manifestaciones a las que nos estamos refiriendo se encuentre en el texto del propio Estatuto de los Trabajadores pero, sin embargo, se incorporan a otras normas que sin discusión pertenecen al conjunto normativo que integra el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. En términos esquemáticos, analicemos cuál es este tipo de regulaciones:

4.1 Derechos sindicales

En el ámbito de los derechos colectivos aparece el reconocimiento del derecho de afiliación de los trabajadores autónomos a los sindicatos generales: los trabajadores por cuenta propia que no tengan trabajadores a su servicio podrán afiliarse a las organizacio-

nes sindicales constituidas con arreglo a lo previsto en la Ley Orgánica de Libertad Sindical², pero no fundar sindicatos que tengan precisamente por objeto la tutela de sus intereses singulares, sin perjuicio de su capacidad para constituir asociaciones de derecho común al amparo del art. 22 CE y su normativa de desarrollo (art. 3.1 LOLS).

Ello ha propiciado incluso que, en la linde de lo legalmente admitido, algunas organizaciones sindicales generales, de las más representativas a nivel estatal para todos los trabajadores asalariados, hayan llegado a constituir en su seno organizaciones menores que integran exclusivamente a trabajadores autónomos, después federadas a la gran Confederación estatal. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados en esa dirección, salvo que tales organizaciones alcancen una mayor autonomía en su actuación, parece poco probable que en términos de acción representativa efectiva el movimiento organizativo de los trabajadores autónomos se encamine por esa senda. Se trata de un precepto que, a pesar de su dicción en positivo, tiene una amplia carga de exclusión de los derechos de libertad sindical, en la medida en que margina a los trabajadores autónomos de los aspectos más importantes de los mismos, otorgándoles siempre un papel subalterno en el conjunto de la organización sindical dentro de la que se integren. La propia jurisprudencia constitucional confirma los límites de la sindicalización de los trabajadores autónomos (STC 98/1985, de 29 de julio, BOE 29 mayo).

Al propio tiempo, la parca normativa sobre constitución y actuación de las asociaciones empresariales (Ley 19/1977, de 1 de abril, BOE 4 abril), formalmente también permite que en el seno de las mismas se integren los trabajadores autónomos, que tienen la condición de empresarios desde la perspectiva de que son titulares de una actividad empresarial. Incluso, las asociaciones empresariales suelen también estructurarse sobre la base de crear organizaciones específicas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas. En todo caso, el tipo de intereses económicos a los que atienden estas organizaciones empresariales y, sobre todo, el fuerte peso político de las grandes y medianas empresas, las hace poco sensibles a atender los específicos intereses de los trabajadores autónomos. Los autónomos como tales no se sienten representados ni defendidos en sus intereses propios por las asociaciones empresariales.

En definitiva, quienes tradicionalmente se insertan en la actividad económica bajo formas variadas de trabajo autónomo suelen mantenerse al margen de estas formas de asociacionismo, pues ni se identifican con los intereses colectivos defendidos por los sindicatos ni se amoldan a las posiciones de las asociaciones empresariales. Por ello, parece conveniente explorar nuevas vías de atención específica al fenómeno del asociacionismo de trabajadores autónomos, sin eliminar las posibilidades actualmente contempladas en el ámbito del asociacionismo sindical y empresarial.

² LO 11/1985 de 2 de agosto de Libertad Sindical, BOE de 8 de agosto. Véase también, con su modificación por LO 14/1994, en <http://www.igsap.map.es/cia/dispo/lo11-85.htm>

4.2 Prevención de riesgos laborales

Se constata también una importante tendencia a extender las reglas de tutela en materia de prevención de riesgos laborales al trabajo autónomo. Desde la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 (LPRL)³, esta legislación es aplicable con carácter general a las sociedades cooperativas en las que existan socios cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal, con las particularidades derivadas de su normativa específica. Igualmente, se establecen algunos derechos y obligaciones respecto del conjunto de los trabajadores autónomos con carácter general (art. 3.1 LPRL). Estas medidas se concretan sobre todo en los casos de coordinación de actividades empresariales por ejecución en los mismos lugares de trabajo; en particular, los deberes de cooperación, de información mutua, de impartición de instrucciones, así como de medidas de emergencia, son de aplicación respecto de los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en dichos centros de trabajo (art. 24.5 LPRL).

No obstante, en muchos de esos pasajes, la norma no pasa de contener puras declaraciones programáticas. Se constata la ausencia total de desarrollo de cómo tal previsión se articula en la práctica, sobre todo a la vista de las enormes especialidades que presenta esa traslación al ámbito del trabajo autónomo. Prueba de ello es que, al margen de las clásicas responsabilidades civiles de carácter contractual por daños y perjuicios ya acaecidos, lo demás, hasta el presente, casi queda en un puro “flatus vocis”, es decir, en una declaración de buenas intenciones que no supone nada en la práctica.

4.3 Medidas de fomento del empleo

Los incentivos a la contratación se extienden también a favor de los trabajadores autónomos. Se trata de medidas que se insertan dentro de las recomendaciones en materia de política de empleo formuladas por las instituciones comunitarias en las Directrices adoptadas en esta materia, donde se insiste que uno de los pilares básicos de la misma debe ser el desarrollo del espíritu de empresa, con particular atención al incentivo a la creación de pequeñas empresas.

Entre estas medidas podríamos mencionar las siguientes: la modalidad de pago único de la prestación de desempleo con vistas a emprender una actividad profesional autónoma o como socio de una cooperativa (art. 228.3 LGSS)⁴; el fomento de la primera contratación laboral por parte de un trabajador autónomo (art. 47 Ley 53/2001, de 30 diciembre); el

³ Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, BOE de 10 de noviembre.

⁴ Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, BOE de 27 de junio. Véase, con sus posteriores modificaciones, actualizada a 01.01.03, en <http://www.igsap.map.es/cia/dispo/rdlg1-94.htm>

incentivo de los contratos laborales de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores autónomos, socios trabajadores o socios de trabajo de sociedades cooperativas, en los supuestos de riesgos durante el embarazo, períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento adoptivo o permanente (art. 18 Ley 39/1999, de 5 de noviembre); la exclusión de la subrogación del Fondo de Garantía Salarial en los créditos de los trabajadores cuando las prestaciones abonadas por el Fondo se destinen a la capitalización de empresas de economía social constituidas a partir de crisis empresariales (art. 2.5 y 6 RD 505/1985, de 6 de marzo, conforme a la redacción dada por el RD 372/2001, de 6 de abril, BOE 7 de abril).

En ese mismo marco habría que referir el desarrollo de las políticas de formación y reciclaje profesionales de los desempleados, con independencia de que su búsqueda de empleo sucesiva se enfoque hacia el mercado de trabajo asalariado o autónomo; incluso la programación de cursos de formación específicos dirigidos hacia el autoempleo.

Partiendo de una valoración positiva de todas estas medidas y del acierto de propugnar medidas de incentivo en el ámbito del trabajo autónomo, parece, no obstante, que las mismas resultan insuficientes y cabría ensayar medidas adicionales. Con carácter general, suponen medidas de escaso apoyo económico para la envergadura del riesgo que comporta la aventura de poner en marcha un proyecto empresarial como autónomo. En definitiva, implican pocos desembolsos económicos del gasto público en estas políticas, lo que puede interpretarse como una formal afirmación del apoyo a las nuevas iniciativas de autoempleo, pero con escaso convencimiento político, pues ello requeriría de mayor empeño del poder político explicitado a través de medidas coordinadas y con precisa cuantificación del gasto público destinadas a éstas.

4.4 Jornada de trabajo y tiempos de descanso

Deben también mencionarse algunas disposiciones que, si bien formalmente no son de aplicación a los trabajadores por cuenta propia, en la práctica, por imperativos sociales del funcionamiento de la actividad económica, se les aplican con idéntica intensidad. Podrían mencionarse sobre el particular, sobre todo, algunas normas sobre descanso en el trabajo, en particular las relativas a los días festivos anuales.

En otras ocasiones se aprueban reglas específicas de descanso para ciertos sectores de actividad que son de especial incidencia sobre los trabajos por cuenta propia; así sucede, a título de ejemplo, con los horarios y días de cierre en el comercio o bien con los días de no actividad en el sector del taxi.

En este terreno, igualmente, la actuación llevada a cabo hasta el presente resulta bastante limitada, pudiéndose profundizar aún más, tanto por lo que refiere al grupo de autóno-

mos al que se dirigen estas reglas, como al control público de su efectivo cumplimiento. Como ejemplo más claro de ello podría citarse el que se observe como algo cotidiano sin mayor ocultamiento público cómo en ciertas actividades del sector de la construcción menor se trabaja domingos y festivos, lo que hace presumir que puedan existir multitud de autónomos que realicen jornadas laborales anuales que excedan con creces lo razonable, incluso desde la mera perspectiva de la protección de la salud y de la prevención de riesgos laborales.

5. Un fundamento constitucional de la intervención estatal de tutela

En el texto constitucional, como se puede fácilmente imaginar, no hay referencias explícitas al trabajo autónomo ni mandatos expresos dirigidos a los poderes públicos para intervenir en este ámbito de las relaciones profesionales. Incluso, el término “trabajadores” que aparece en diversos preceptos de la Constitución, se ha leído por el Tribunal Constitucional con referencia al trabajo asalariado, como es el caso patente de la libertad sindical del art. 28.1 CE, la negociación colectiva del art. 37.1 CE, el derecho de huelga del art. 28.2 CE (STC 98/1985, de 29 de julio, BOE 14 agosto), así como el ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores del art. 35.2 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, BOE 30 diciembre).

Lo anterior, sin embargo, ha podido conducir a una errónea lectura de otros preceptos del propio texto constitucional, siempre interpretados en clave laboral, de exclusiva atención a la intervención en el ámbito del trabajo asalariado. Sin desconocer que en gran medida el constituyente pudo estar pensando en el trabajo subordinado, es coherente interpretar también que ciertos preceptos pueden tener un alcance mucho más amplio, pudiendo estar dirigidos a incorporar mandatos de tutela plural, ambivalente tanto para el trabajo asalariado como para el trabajo autónomo efectuado de forma personal y directa. En definitiva, el texto constitucional constituye un decisivo instrumento de uniformidad de ciertos principios informadores de la prestación de servicios efectuada personalmente, con independencia de la forma jurídica que esta adopte.

Hay que resaltar el hecho de que en ciertos momentos el texto constitucional refiere ciertos derechos sociales a favor de “todos los españoles”, con lo cual no lo restringe al ámbito del trabajo asalariado.

Así, a título de ejemplo, cabe citar previsiones tales como el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo, a la percepción de una remuneración suficiente (art. 35.1 CE); el mandato dirigido a los poderes públicos de promoción de una distribución de la renta personal más equitativa, realizando de manera especial una política orientada al pleno empleo (art. 40.1); el fomento por parte de los poderes públicos de una política que garantice la formación y la readaptación profesionales, la seguridad e higiene en el trabajo y garantice

el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral (art. 40.2 CE); y, por supuesto, el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 CE), por tanto con independencia de la situación de vinculación profesional al mercado de trabajo.

Desde otra perspectiva, hay que tener presente que los derechos fundamentales y libertades públicas reconocido en la sección primera del capítulo segundo, incluida la prohibición de tratamiento discriminatorio, en la práctica totalidad de las ocasiones vienen atribuidos a favor de todos. Al mismo tiempo, la lesión o posible limitación del ejercicio de esos derechos se ha de tutelar en los distintos ámbitos de la vida social, incluida la actividad profesional, sea ésta en régimen de subordinación o por cuenta propia. Resaltar, sobre todo, la ya consolidada construcción de la eficacia directa de los derechos fundamentales y libertades públicas, que vincula a su respeto no sólo a los poderes públicos, sino también a los particulares. En suma, el reconocimiento de la eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales ha de articularse también en el ámbito del trabajo autónomo, particularmente en aquellas situaciones de desequilibrio contractual propias del trabajo parasubordinado.

Llevando todo este discurso a un plano ya de generalización, conviene traer a colación el mandato contenido en el art. 9.2 de la Constitución Española, conforme al cual “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. A la postre, debe tenerse muy en cuenta que nuestra Constitución responde a un modelo de Estado Social de Derecho, en el sentido de que no se queda en garantizar un mero sistema igualitario en lo formal, sino que pretende ir más allá procurando corregir los posibles desequilibrios de partida sobre los que se estructura nuestro tejido económico y social.

En la perspectiva constitucional también resulta imprescindible efectuar una breve alusión al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al objeto de indicar cual sería el poder público llamado a intervenir en esta materia. Ante todo, la atribución en exclusiva al Estado de la competencia en materia de legislación laboral (art. 149.1.7 CE), ha sido interpretada por parte de nuestro Tribunal Constitucional como exclusivamente referida a la regulación del trabajo por cuenta ajena, en el sentido en que venía delimitada materialmente por el ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores de 1980 (STC 35/1982, de 14 de junio, BOE 28 junio). Eso comporta que en base a tal título competencial, no puede atribuirse al Estado toda la competencia en esta materia, por lo que cabría que las Comunidades Autónomas desplegaran algunas iniciativas en este ámbito, particularmente en base a su título de ordenación de la política económica y la competencia que vienen asumiendo de la política de empleo. No obstante ello, el grueso de la intervención normativa sigue residiendo en el ámbito del poder estatal, a través de los siguientes canales: cuando se trate de desarrollar los derechos

fundamentales y libertades públicas en base a la existencia de una reserva de Ley orgánica, que de manera indirecta comporta atribución de la competencia al Parlamento español; cuando se trate de regular un nuevo tipo de contratación privada, por la competencia atribuida en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y mercantil (art. 149.1.6 CE); cuando se trate de la regulación de aspectos relacionados con la Seguridad Social, tanto se trate de prestaciones sociales como medidas de incentivo económico del trabajo autónomo vía reducción de las cotizaciones sociales, por la competencia estatal del régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE).

6. La inviabilidad de una regulación unitaria de todo el trabajo autónomo

Hemos insistido ya con anterioridad en que la realidad del trabajo autónomo es bien diversa y compleja, sin que sea por ello aconsejable encorsetarla bajo un único régimen jurídico. Prueba de ello es que la articulación jurídica de los diversos contratos a través de los cuales se vinculan los autónomos con las empresas para las que prestan sus servicios se presenta bien variada, a tenor de la legislación civil, mercantil e incluso administrativa. Sería irreal pretender ofrecer como alternativa un régimen único y uniforme de todo el trabajo autónomo. Con ello no se forzaría un encorsetamiento rígido de realidades plurales, sino que se perdería en eficacia, pues puede augurarse un incumplimiento profundo de esa hipotética legislación. La realidad económica y social desbordaría ese simplificado marco jurídico, de modo que inmediatamente surgirían formas contractuales atípicas que escaparían de esa forzada unidad de tratamiento, cuando no se correría el riesgo de incentivar, sin desecharlo, el incremento de las actividades de economía sumergida.

En esos términos, la pauta de actuación debe ser el establecer fórmulas diversas, de modo que se tienda a dar una respuesta diferente a cada tipo de trabajo autónomo. Incluso, el fenómeno del llamado trabajo parasubordinado presenta muy diversas aristas y formas de expresión, pues se trata más de una categoría sociológica que de una figura con claros contornos desde el punto de vista jurídico, lo que fuerza a utilizar una vez más la técnica de la diversificación normativa.

Eso sí, como contrapunto, tampoco se puede pretender establecer un número elevado de modalidades contractuales, con una multiplicidad de regímenes jurídicos, pues ello también comportaría riesgos de inseguridad jurídica y de complejidad jurídica que irían en detrimento de la eficacia buscada con estas políticas.

Por lo demás, respecto de algunas materias sí que sería viable establecer un tronco normativo común, referible a casi todos los trabajadores autónomos, o bien al grueso de ellos. En concreto, tal podría ocurrir con las normas relativas a la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas, el derecho de asociación y negociación colectiva, la prevención de riesgos laborales, algunas intervenciones en materia de fomento del empleo, procedimientos de solución de conflictos y protección social.

7. El limitado uso alternativo de categorías laborales clásicas

Aunque hemos partido de la conclusión de que la vía primordial de actuación en esta materia debe verificarse extramuros de la legislación laboral, en algunos casos singulares puede resultar útil lo que denominaríamos una inclusión constitutiva en el ámbito del Derecho del Trabajo clásico: supuestos que, sin reunir las notas características de la subordinación desde el punto de vista jurídico, constituyen, sin embargo, categorías más próximas al mismo que permitirían cierta asimilación. Veamos cuales serían las posibles hipótesis de trabajo al respecto:

7.1 Las relaciones laborales especiales

La categoría de las relaciones laborales prevista en el art. 2 del Estatuto de los Trabajadores presenta la indudable ventaja de su enorme flexibilidad. El alcance de su integración dentro del paraguas protector de la legislación laboral puede ser de muy diversa intensidad, pues el punto de partida es la inaplicación del Estatuto de los Trabajadores y por extensión del resto de la legislación laboral que va vinculada al mismo, salvo en aquellos aspectos concretos en los que así se decida por el legislador.

Puede incluso apuntarse que algunas de las actuales manifestaciones de las relaciones laborales especiales se aproximan notablemente al trabajo autónomo, cuando no son sino típicos supuestos de lo que hemos denominado como inclusiones constitutivas. Piénsese, a título de ejemplo, en los casos del régimen de los artistas en espectáculos públicos, en el de los representantes de comercio u operadores mercantiles, incluso, en cierto modo, en el de algunos deportistas profesionales. Lo que sucede es que, cuantitativamente, estos casos representan a un número reducido de autónomos, razón por la cual ha sido relativamente fácil integrarlos dentro de las relaciones laborales especiales.

Todo lo anterior permitiría, por tanto, proponer que a nuevas actividades profesionales parasubordinadas se les diera el tratamiento de relaciones laborales especiales.

Sin embargo, a nuestro juicio, no nos parece acertado acudir como propuesta general de reforma legislativa a esta figura de las relaciones laborales especiales. Las mismas no se pueden ampliar en exceso y utilizarlas para hacer frente a la totalidad de los supuestos

imaginables de prestaciones de servicio efectuadas personalmente. Sería forzar demasiado la situación pretender identificar el conjunto de las fórmulas de trabajo parasubordinado con las prestaciones de servicios laborales, pues no se adaptarían suficientemente a la legislación laboral, por mucho que se les diera el tratamiento de relaciones laborales de carácter especial. A lo más, se podría pensar en algunas actividades profesionales muy concretas que fueran realizadas en régimen bien próximo a lo laboral, aunque en estos momentos resulta difícil llegar a mencionar cuales podrían ser estos casos, salvo que nos refiramos al supuesto del teletrabajo.

7.2 El trabajo a domicilio y el teletrabajo

El llamado trabajo “a domicilio” constituye una forma de prestación de servicios profesionales que se ha venido sometiendo a un régimen jurídico laboral especializado desde los orígenes del Derecho del Trabajo, a partir de la extensión de la revolución industrial. Actualmente se encuentra regulado por el art. 13 ET. El hecho de que el lugar de prestación de los servicios sea libremente decidido por el propio trabajador y, en todo caso, esta prestación se realice fuera de los locales de la empresa, unido a que se efectúe sin vigilancia por parte del empresario, lo convierte en gran medida en una forma de trabajo que no se realiza de forma subordinada. En definitiva, puede calificarse como la forma más clásica y antigua de trabajo parasubordinado, a pesar de lo cual se ha integrado tradicionalmente dentro del ámbito de tutela de la legislación laboral.

No obstante, su regulación ha ido evolucionando históricamente, de modo que aun siendo ésta inicialmente muy detallada y concreta, se ha desembocado en el momento actual en una normativa muy escueta. Lo más preocupante es que, por sus rasgos, resulta difícil aplicar muchas de las reglas comunes de toda la legislación laboral, al punto que, si bien formalmente todo el grueso de esas normas sería aplicable, en la práctica ello resulta inviable. En definitiva, aunque el trabajo a domicilio es una forma artesanal, cuasi preindustrial, de relaciones laborales, perviven expresiones significativas de tales relaciones y sería oportuno algún desarrollo, aunque fuera de naturaleza reglamentaria, de sus especialidades.

Más relevantes aún son los cambios del sistema de organización del trabajo con la incorporación de las nuevas tecnologías, que abren paso a la aparición del teletrabajo y particularmente al extendido telemarketing. Según datos de la Unión Europea, en España actualmente se superaría el número de 100.000 teletrabajadores (DG XIII, Status report on European Telework 1997). Constituye ésta una modalidad caracterizada por la ejecución de la prestación de servicios a distancia y por medio de la utilización como herramienta de trabajo, de las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones.

La legislación positiva española, –tanto la estatal como la derivada de la negociación colectiva– no contempla hasta el momento presente regulación específica alguna en relación con el teletrabajo, por lo que la cuestión se remite a la mayor o menor capacidad

de adaptación de las instituciones laborales generales a las especialidades propias de esta forma moderna de trabajo. El régimen jurídico de vinculación laboral entre el teletrabajador y la empresa a la que se suministra el servicio puede ser de naturaleza variada; en particular, puede instrumentarse tanto por la vía de fórmulas de contratación civil, mercantil o administrativa, como por la vía de la legislación laboral, en principio a todos los efectos. Algunos han interpretado que la cuestión queda básicamente resuelta por la previsión en nuestro ordenamiento laboral del trabajo a domicilio como una modalidad *ad hoc* de contratación laboral. No obstante, a nuestro juicio la realidad sociológica para la que surgió y se concibió la modalidad del trabajo a domicilio se sitúa en las antípodas del teletrabajo, por cuanto que pretendía afrontar expresiones de trabajo artesanal preindustrial. Incluso en la hipótesis de que aceptemos que ciertas variantes del teletrabajo se insertan dentro de la legislación laboral y, en concreto, que lo hacen a través de la modalidad del trabajo a domicilio, la regulación contenida dentro del art. 13 ET nos resulta de todo punto insuficiente para afrontar la plural y muy singular problemática de esta forma moderna de trabajar, pues los aspectos tomados en consideración por el art. 13 ET son muy escasos y, además, casi todos aluden a cuestiones meramente formales y no sustantivas. Cuestiones cruciales para el teletrabajo quedan sin abordar a través de la regulación vigente del trabajo a domicilio; a título de ejemplo podrían apuntarse materias tales como las relativas al deslinde entre el teletrabajo autónomo y el teletrabajo subordinado, a la determinación de la prestación debida, las adaptaciones del ejercicio de los poderes organizativos empresariales, el control del tiempo de trabajo y las garantías de respeto a los topes legales máximos, la forma de determinación de la retribución y la garantía de un mínimo vital cuando se producen fuertes oscilaciones en los encargos de trabajo a discreción empresarial o la adaptación al caso de las medidas de seguridad y salud laboral.

En ese contexto se sitúa precisamente el Acuerdo Marco sobre el Teletrabajo celebrado a nivel europeo por la CES, UNICE-UEAPME y CEEP el 16 de julio de 2002, basado en los principios de voluntariedad y paridad de tratamiento. Este Acuerdo formalmente va dirigido tan solo a quienes trabajen a distancia con medios telemáticos en régimen de subordinación, por cuanto que elemento integrado en la definición es que las partes asuman sus respectivas obligaciones “en el contexto de un contrato o relación de trabajo”. En todo caso, no cabe la menor duda de que algunas de las expresiones del teletrabajo, por esa situación de prestación de servicios a distancia y sin fuerte ejercicio de los poderes directivos por parte del empleador, se encuentran a caballo entre el trabajo subordinado y el trabajo autónomo.

Por su parte, el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2003, de 30 de enero de 2003 (BOE 24 febrero), contiene un capítulo específico dedicado al teletrabajo en el que de forma muy cauta se apunta la posibilidad de recepción del Acuerdo Europeo en ciertos sectores y empresas proclives al uso de las nuevas tecnologías.

A nuestro juicio, sin embargo, el impulso que pueda desempeñar la negociación colectiva no se contradice con la conveniencia de una intervención en paralelo por parte de los

poderes públicos, por cuanto que la actuación de la negociación colectiva se vislumbra como insuficiente en este terreno por las siguientes razones:

- La negociación colectiva sólo podrá actuar sobre el teletrabajo jurídicamente subordinado, siendo conveniente que, por mínimas que sean, existan ciertas reglas comunes de garantía del teletrabajo autónomo prestado personalmente y sin empleados a su servicio.
- Existen sectores en los que es previsible un intenso uso del teletrabajo, sectores que, por su dispersión y falta de implantación sindical, pueden mostrar perceptibles vacíos de cobertura negocial.
- El proceso de negociación colectiva puede ser incentivado desde fuera por parte de la normativa estatal.
- La negociación colectiva es un instrumento que por su propia naturaleza no permite adoptar ciertas medidas, pues las mismas necesariamente deben realizarse por los poderes públicos; por ejemplo, pueden existir aspectos que requieran del desarrollo de políticas públicas de fomento o de servicios públicos que no se puedan poner en marcha desde la negociación colectiva, al situarse esta en el terreno de las relaciones jurídico privadas.
- En nuestro sistema de relaciones laborales existe una larga tradición de intervención pública, que siempre toma la iniciativa y sólo sucesivamente ésta es implementada mediante la negociación colectiva, de forma que de no existir una previa actuación pública, la negociación colectiva no suele conducir por sí sola a la adopción de ninguna medida.

7.3 El agrupamiento de empleadores

Esta figura del agrupamiento de empleadores, que no tiene fácil parangón en la regulación española, tiene su origen en una regulación bastante consolidada en el ordenamiento francés bajo la denominación de *groupements d'employeurs*. Aun sin definir todavía sus contornos finales y posiblemente con rasgos de mayores riesgos de precarización laboral, la reciente Ley de delegación italiana de principios de febrero sobre el mercado de trabajo parece pretender introducir una figura similar bajo la denominación de *staff leasing*.

Por lo que respecta a la figura francesa, se trata de un medio de cooperación entre empresas de pequeñas dimensiones, en el sector agrícola principalmente, que parece mostrarse idóneo tanto para atender a ciertas necesidades de personal de estas empresas como para dotar de estabilidad y calidad a la contratación de mano de obra. Consiste en una institución que permite a las empresas agruparse en una estructura asociativa de carácter no lucrativo cuyo único objeto social es la puesta a disposición de personal a sus miembros. En efecto,

la agrupación se constituye con la única finalidad de contratar trabajadores y ponerlos a disposición de las empresas agrupadas, generando una relación triangular en la que la propia agrupación es mera intermediaria en cuanto a la prestación efectiva de servicios, pero ostentaría la condición jurídica de empleador respecto de los trabajadores contratados.

Podríamos afirmar que a lo que más se asemeja la técnica de puesta a disposición empleada es al fenómeno de las empresas de trabajo temporal. No obstante, presenta algunas diferencias de régimen jurídico, que alteran esencialmente la funcionalidad que cumplen tales agrupamientos. En efecto, de un lado se presenta como una forma de mutualismo entre las empresas de pequeñas dimensiones, de modo que el agrupamiento como tal carece de fines lucrativos, pretendiendo exclusivamente prestar un servicio a las empresas que forman parte del mismo, sin existir una diferencial de intereses entre el agrupamiento y las correlativas empresas. De otro lado, va dirigido a garantizar un empleo de cierta calidad a los trabajadores empleados, pues con ello se les garantiza un empleo a tiempo completo y estable.

Se trata de responder a las necesidades de mano de obra de empresas pequeñas, necesidades que no tienen carácter permanente a lo largo de todo el año ni requieren de un empleo a tiempo completo, si bien sumando un conjunto de empresas sí lo propician.

El agrupamiento de empleadores permite adaptar la demanda de mano de obra a las necesidades de la empresa de forma ágil y flexible; se consigue, asimismo, que las empresas puedan contar con personal altamente calificado al que, por sí mismas, no podrían contratar, y formar profesionalmente a los trabajadores que necesiten. Por lo que respecta a los trabajadores, el beneficio se encuentra en el hecho de tener un empleo dotado de mayor seguridad y estabilidad y a través de una contratación única, por cuanto que, aunque las empresas usuarias pueden ser varias, la figura jurídica de empleador recae exclusivamente en la agrupación de empleadores.

Desde la perspectiva que estamos analizando, estas necesidades de mano de obra esporádica y a tiempo parcial puede que existan ya actualmente en determinadas pequeñas empresas, necesidades que son resueltas bien con mayores costes de gestión, al tener que acudir a empresas de servicios que elevan los costos e incrementan indirectamente la tasa de contratación temporal, bien acudiendo a contrataciones de trabajadores autónomos inestables y de menos cualificación o experiencia profesional.

Además de las ventajas antes indicadas de propiciar una mayor estabilidad en el empleo y garantizar la profesionalidad de los ocupados, este procedimiento de intermediación puede “laboralizar”, es decir, incorporar en el ámbito subjetivo de protección del Derecho del Trabajo, a un grupo de trabajadores autónomos en situación de parasubordinación. Ello hace recomendable estudiar la incorporación al ordenamiento español de una figura similar al agrupamiento de empleadores francés, con las debidas cautelas, identificando sectores en los que ello sería viable y, en todo caso, siendo conscientes de que ello puede beneficiar a un número modesto de trabajadores dentro del conjunto de la contratación laboral en nuestro país.

8. Las claves de la propuesta de regulación protectora del trabajo autónomo

8.1 Orientación general

A nuestro juicio, la propuesta más completa podría ser ensayar el establecimiento de un régimen jurídico singular del trabajo parasubordinado, fuera del marco del Estatuto de los Trabajadores y de las relaciones especiales que giran como satélites en torno al mismo; pero el objetivo a perseguir sería, igualmente, el diseño de un régimen jurídico que bebiera de ciertos principios inspiradores clásicos de la legislación laboral, como es el establecimiento de un régimen de tutela a favor del contratante débil, prototípico de la figura del trabajo formalmente autónomo pero materialmente dependiente.

Se incorporarían a este régimen diversas actividades profesionales: tanto unas integradas hoy en día formalmente dentro de la contratación laboral, pero que no son identificadas con la posición del trabajador subordinado clásico, como otras franjas de profesionales formalmente autónomos pero materialmente dependientes económicamente de un solo empleador fuerte.

Necesariamente se tendría que tratar de una regulación más flexible que la existente respecto de los trabajadores asalariados, que se fundaría en los siguientes principios jurídicos básicos:

- Una normativa que atendiera a los requerimientos de individualización de las relaciones laborales entre esta franja de profesionales, pero que al propio tiempo contemplara un mínimo aparato institucional de tutela estatal que impusiera condiciones mínimas de trabajo para aspectos cruciales;
- Las condiciones mínimas inderogables serían, necesariamente, muy específicas y estarían centradas sobre todo en los siguientes aspectos: garantía de respeto a los derechos fundamentales y prohibición de tratamientos discriminatorios, prevención de riesgos laborales, jornada de trabajo y garantías retributivas;
- Debería consolidarse las actuales formas embrionarias de articulación colectiva de los intereses profesionales de estos trabajadores autónomos, en el sentido de canalizar formas variadas de interlocución colectiva de tales actuaciones parasindicales;

- Debería producirse un proceso de convergencia de la protección social de estos trabajadores autónomos, estableciendo un régimen de protección más próximo al propio de los trabajadores asalariados.

Desde el punto de vista laboral ha de buscarse sobre todo un punto de equilibrio entre las necesidades de flexibilidad y de tutela pues, si se cargan excesivamente las tintas sobre las primeras, se puede producir en la práctica un efecto no deseado de huida de esta nueva regulación. Dicho con claridad, el riesgo en esta materia, por encima de todo, es que se pueda establecer un régimen de tutela bien perfecto y digno de aplauso en el plano de los valores a defender, pero que en la práctica no llegue a aplicarse, pues el colectivo sobre el que de hecho recaiga sea absolutamente marginal. Un modelo teórico perfecto, pero ineficaz en su incidencia social.

La elaboración de la regulación correspondiente, desde el punto de vista laboral, se va a enfrentar a una dificultad técnica decisiva en la tarea de delimitar el tipo de relaciones profesionales objeto de atención. Puede resultar relativamente fácil identificar sociológicamente el grupo de trabajadores autónomos al que queremos referirnos con el calificativo de “parasubordinados”, pero mucho más difícil es individualizarlo desde el punto de vista jurídico. Desde este punto de vista es imprescindible ofrecer una definición que fije sus rasgos con un mínimo de seguridad jurídica, de forma que no quede a la aleatoriedad de un estéril debate doctrinal en lo interpretativo y a la discrecionalidad de la sucesiva aplicación judicial. Pero, al mismo tiempo, no puede pretenderse que esta nueva regulación vaya a incorporar a la totalidad del trabajo autónomo, pues ciertos grupos de trabajadores autónomos (aquellos con auténtico poder contractual individual) deben seguir regulándose por la regulación del Código Civil decimonónica en el ámbito clásico del profesional liberal, mientras que otros (aquellos que hemos calificado para entendernos como parasubordinados) deben someterse a este nuevo régimen de tutela de cierta proximidad a los principios propios de la legislación laboral.

Rasgos ineludibles de este grupo de trabajadores serán la ejecución del trabajo voluntariamente, por una persona física, personalmente y sin posibilidad de delegación en terceros sujetos y con un mínimo de continuidad en su vinculación a un mismo empresario en la ejecución de su actividad profesional, que podría demostrarse por vía de un mínimo de tiempo de trabajo destinado a los encargos recibidos.

8.2 Tutela antidiscriminatoria y extensión de los derechos fundamentales

El respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas, incluida la prohibición de tratamiento discriminatorio, constituye un imperativo constitucional. Por tanto, su eficacia se presenta como inmediata, por aplicación directa de los preceptos del texto constitucional,

particularmente a partir del reconocimiento de la eficacia inmediata de los mismos en las relaciones entre particulares. De este modo, en este caso el reconocimiento de tales derechos ha de extenderse, sin distinciones, a favor de todos los trabajadores por cuenta propia que efectúen su trabajo personalmente, con independencia de la existencia de un grado mayor o menor de autonomía en su relación con la empresa para la que trabajen.

No obstante, la ausencia de reclamaciones judiciales sobre esta materia puede estar mostrando que, a pesar de las proclamaciones doctrinales de principio, en la práctica se pueden producir violaciones de los derechos fundamentales y libertades públicas que no lleguen a nuestros Tribunales de Justicia. Como conclusión, se hace ineludible la existencia de una legislación ordinaria de desarrollo, que dé efectivo cumplimiento a las garantías constitucionales de estos trabajadores. Probablemente la carencia principal en este terreno puede ser de doble naturaleza: de un lado, una legislación de desarrollo en lo sustancial que, sobre todo, tenga un valor pedagógico de confirmación del obligado respeto a este tipo de derechos en el ámbito del trabajo autónomo, sin perjuicio de que respecto de algunas materias pueda ser necesaria alguna precisión respecto del alcance y condicionantes por imperativos de la actividad productiva en la que se desenvuelva este trabajo; de otro lado, sobre todo, la articulación de un proceso judicial especial que dé cumplida respuesta a la incorporación de un proceso sumario y preferente en los términos exigidos por el art. 53.2 CE. A estos efectos, se constata la inaplicabilidad en esta materia de la regulación contenida en la Ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, particularmente por lo que se refiere al orden civil de la jurisdicción.

Particular interés puede tener, como reforzamiento de esta propuesta, la orientación seguida en este ámbito por la política social comunitaria. En efecto, en el ámbito comunitario se vislumbra una política de progresiva incorporación del trabajo autónomo, por diversas vías, dentro de la esfera de tutela de los poderes públicos. Ya se marca una decidida voluntad política y jurídica de profundizar en este terreno, aunque todavía de forma aislada y prudente. Particularmente perceptible es esa voluntad en lo que refiere a extensión de la política antidiscriminatoria al trabajo por cuenta propia. Por ejemplo, declarando que la igualdad de trato en el empleo y en la ocupación abarca también a las condiciones de "acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación y promoción" (art. 3.1.a Directiva 2000/78, de 27 de noviembre); con idéntica precisión en la Directiva relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (art. 3.1.a Directiva 2000/43, de 29 junio); y en los mismos términos en la Directiva relativa a la igualdad entre hombres y mujeres en lo que refiere al acceso al empleo y a las condiciones de trabajo (art. 3.1.a Directiva 2002/73, de 23 de septiembre, DOCE 5 octubre).

La necesaria transposición de estas Directivas (antes del 2 de diciembre de 2003, del 19 de julio de 2003 y del 5 de octubre de 2005, respectivamente) puede ser una excelente oportunidad para incorporar esta política antidiscriminatoria al ordenamiento español.

Eso sí, de hacerlo en esos términos, parece razonable coordinarlo con el mandato del art.14 de nuestra Constitución, que extiende la política antidiscriminatoria a cualquier otra condición personal o social que pueda producir efectos discriminatorios, cláusula genérica de cierre que no se contempla hasta el presente en el ordenamiento comunitario.

8.3 Prevención de riesgos laborales

Los trabajadores autónomos con fuerte vinculación profesional a una empresa concreta se ven involucrados en los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de manera múltiple y singular. En su caso se hace inviable la aplicación mecánica de la legislación general sobre prevención, de modo que se requiere de una atención legal específica que vaya más allá de las reglas civiles sobre responsabilidad.

La inviabilidad de la aplicación mecánica se debe a la simple circunstancia de que la legislación sobre prevención de riesgos, al constituir uno de los bloques institucionales más antiguos de la legislación laboral, se construye sobre la premisa del poder organizativo y de dirección del empleador, parejo a la posición de subordinación jurídica del trabajador asalariado. Todo el conjunto de derechos del empleado se construye sobre la base de su incorporación a la empresa en régimen de subordinación que permite, en paralelo, imponer un fuerte deber de seguridad a su empleador. Al no existir formalmente empleador del trabajador autónomo, el sistema institucional de prevención de riesgos se dificulta notablemente y, cuando menos, requiere de normas específicamente dirigidas para este tipo de trabajadores.

La insuficiencia de la mera aplicación de las reglas del Código Civil es fácil de comprender, si se tiene en cuenta que en estos casos de trabajo autónomo el contexto es diverso: mientras que en el ámbito civil se parte de una mera relación puntual en el tiempo entre dos personas, en las situaciones que venimos analizando se establece una relación profesional permanente y además en un contexto de presencia simultánea de un extenso grupo de trabajadores autónomos. A lo anterior se añade que la regulación civil pretende tan sólo compensar daños y perjuicios personales ya sufridos por vía de abono de cantidades económicas de naturaleza indemnizatoria, es decir: una orientación exclusivamente reparadora o resarcitoria de la legislación sobre responsabilidades contractuales; de este modo, es una regulación que olvida la perspectiva cada vez más reforzada de la prevención con vistas a evitar los resultados tan perjudiciales de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Dicho en otros términos: el acento debe ponerse en las políticas preventivas dirigidas a evitar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en lugar de aceptar que el daño se va a producir y solo se pueden compensar económicamente sus consecuencias negativas.

La atención debe centrarse, sobre todo, en dos tipos de trabajadores autónomos: de un lado, aquellos que ejecutan su prestación personal de servicios no en sus propios locales,

sino en el establecimiento del empresario para el que ejecutan una obra, de otro, aquellos que realizan su labor con materias primas o herramientas de trabajo proporcionadas por el empresario por el que son contratados. Tanto el elemento locativo como el factor de que los medios de producción sean titularidad del otro, incorporan un evidente dato de ajenidad en el trabajo, que no comporta subordinación jurídica, pero sí es manifiesto exponente de dependencia profesional. Más allá de la calificación jurídica de la relación, lo obvio es que ese trabajador autónomo no puede controlar, ni adoptar, las razonables medidas de seguridad y salud en el trabajo.

Por lo tanto habría que establecer, en esta materia, un principio jurídico general de que debe imputarse el deber de seguridad y de actuación preventiva a quien controla los elementos organizativos y materiales potencialmente provocadores del riesgo; es decir, hacer responsable de la prevención frente a los riesgos del trabajador autónomo al empresario en cuyos locales o con cuyos medios materiales trabaja y, superando la lógica resarcitoria del art. 1.902 Código Civil, incorporar reglas preventivas al respecto.

La legislación específica sobre seguridad en las obras de construcción recoge al respecto un sistema bastante razonable (RD 1.627/1997, de 24 octubre). Nuestra propuesta iría en la línea de implementar esa legislación en una doble dirección:

- Extender ese sistema más allá del sector de la construcción para incorporarlo al resto de actividades donde el trabajo autónomo se ejecute en los términos antes descritos de ajenidad locativa y/o de medios materiales.
- Introducir un sistema efectivo de asesoramiento y control por parte de los poderes públicos en el cumplimiento de esta legislación, de modo que la efectividad de la norma sea real y no meramente programática; a tales efectos sería oportuno establecer expresamente que las competencias y funciones generales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales se extendieran también al control de este tipo de trabajos autónomos.

Finalmente, no puede ignorarse tampoco que estos trabajadores, al tiempo que posibles sujetos destinatarios de la tutela frente a los riesgos laborales, son también sujetos potencialmente ocasionadores de accidentes de trabajo y enfermedades laborales. Particularmente en aquellas situaciones de ejecución de su actividad en los locales de un empresario, pueden poner en peligro la seguridad y salud de los empleados de aquél y pueden hacerlo con el agravante de que ese empresario no ostente los poderes organizativos y la posición de jerarquía jurídica que le permitan garantizar plenamente la seguridad en el interior de sus locales de trabajo. Habría por lo tanto que introducir también, en esta perspectiva, reglas que no fueran meras declaraciones programáticas de la necesidad de coordinación de las actividades de unos y de otros, sino que impusieran auténticos deberes jurídicos al trabajador autónomo, garantizando con mayor efectividad la seguridad en los ámbitos de fuerte descentralización productiva.

8.4 Protección de menores y jóvenes

Mientras que existe un rechazo generalizado del trabajo infantil en el ámbito del trabajo industrial y de servicios en régimen subordinado, la valoración social no es la misma cuando nos referimos al trabajo por cuenta propia y, en particular, en los negocios familiares, en lo que estadísticamente se califica como "ayuda familiar". Y ello, además, coincide con el hecho de que la principal regla de prohibición del trabajo de menores en España aparece inserta dentro del texto legal dedicado a la regulación del trabajo por cuenta ajena. De este modo, sería oportuno proponer que la prohibición de trabajar a los menores de 16 años y las limitaciones a la realización de trabajos particularmente penosos, peligrosos o intensivos a los menores de 18 años, contempladas en el art. 6 del Estatuto de los Trabajadores, se extendiera a los trabajos autónomos y en particular a los supuestos de ayuda familiar.

De otro lado, también resulta fácil de constatar cómo la conciencia social dominante resulta mucho más permisiva cuando el trabajo infantil y adolescente se desarrolla en el ámbito de las actividades artísticas en espectáculos públicos, así como en el deporte de competición. Bien sea por las expectativas de conseguir situarse en unos ámbitos de éxito social que aseguren unos ingresos económicos muy elevados, por la discutible pero extendida idea de que se trata de actividades que se desarrollan en el ámbito del ocio y que se presumen comportan la ejecución de una tarea satisfactoria en lo personal, o por la expectativa de lograr rápidamente un estatus de prestigio social no alcanzable por vías profesionales más clásicas, lo cierto es que existe una común aceptación de la bondad de que desde muy temprana edad ciertas personas se dediquen a este tipo de actividades artísticas y deportivas y de que lo hagan incluso en detrimento del tiempo dedicado a la educación reglada. Además, al situarse muchas de esas actividades fuera del ámbito de aplicación de la legislación laboral, su tutela pública resulta más difícil. Por ello, sería aconsejable también establecer mecanismos de control específico de este tipo de situaciones, reforzando las reglas prohibitivas, de control público, con particular atención por parte de las instituciones de defensa de los derechos de estos grupos sociales: defensor del pueblo, defensor del menor, etc.

8.5 Medidas de fomento del empleo

Como ya indicamos con anterioridad, en el marco de la coordinación de las políticas comunitarias se vienen extendiendo las medidas de fomento del empleo al ámbito del trabajo autónomo. Aunque muchas de dichas medidas sean recientes, en principio puede intuirse que las mismas son acertadas. Por ello, lo razonable es afianzar las medidas en marcha y profundizar en ellas, implementándolas con otras a los efectos de lograr su mayor efectividad.

No obstante, debe advertirse que con carácter general todo el conjunto de nuestra política de empleo, como muchas de las políticas emprendidas en nuestro país, adolece de falta de valoraciones de resultados. En efecto, en general se echa en falta en el sistema político y administrativo español la utilización de técnicas bien consolidadas en el medio anglosajón, como son las relativas a la evaluación de los resultados materiales de ciertas políticas emprendidas y de la efectividad de los desembolsos económicos en ellas invertidos. Este tipo de balances son particularmente decisivos en el ámbito de las políticas de empleo, si se tiene presente que las mismas van dirigidas a influir de forma efectiva en las decisiones empresariales que puedan tener una repercusión directa sobre la creación de empleo o, más precisamente, de creación de empleo respecto de ciertos colectivos sociales con mayores dificultades de ocupación, o bien de la evolución de la forma como se estructura nuestro mercado de trabajo. Dicho en sentido inverso, siempre sobrevuela la duda de si la decisión empresarial se toma de antemano en atención a factores diversos, de modo que la medida de fomento es de mero acompañamiento, pero sin influencia real sobre la decisión efectiva de los interlocutores económicos. La gran pregunta es si el efecto no sería idéntico de no haber existido la correspondiente medida económica de apoyo público, o cual debe ser la intensidad del apoyo económico público para incidir de forma efectiva sobre la decisión empresarial.

En el caso concreto de las medidas de fomento del trabajo autónomo, puede proyectarse también otra perspectiva o finalidad que probablemente tenga mayor relevancia práctica. En este caso, la actuación debe centrarse no tanto en influir intensamente sobre la voluntad de emprender un proyecto empresarial autónomo, como en facilitar los medios de apoyo público para que dicho proyecto sea viable económicamente; viable particularmente en la primera fase de su puesta en marcha, que es precisamente el momento en el que mayores aportaciones de capital son necesarios y al propio tiempo mayores riesgos de fracaso empresarial se vislumbran. A este respecto, las medidas de apoyo pueden ser de diversos tipos, no exclusivamente de subvención económica directa, sino también en el ámbito del asesoramiento, de la formación y de la colaboración en la puesta en marcha del proyecto empresarial. Es en este terreno donde mayores iniciativas se perciben de parte de los poderes públicos, particularmente de las administraciones públicas locales y autonómicas. Eso sí, la multiplicidad de ofertas públicas de esta índole, implica también en ocasiones debilidades en lo relativo a la coordinación entre las diversas administraciones públicas, con ausencia de planes estratégicos, lo que puede desembocar en actuaciones contradictorias o en solapamiento de medidas similares.

Finalmente, conviene también llamar la atención sobre los destinatarios a los que se suelen dirigir estas medidas de fomento del trabajo autónomo. En principio, dichas medidas, por su carácter reciente, presentan aún los rasgos burdos que tenían cuando se iniciaron las correlativas en el ámbito del trabajo subordinado. En concreto, suelen ser medidas dirigidas indiferenciadamente para toda la población activa, de modo que son pocas las ocasiones en que tienen un carácter selectivo que incida sobre grupos, sectores,

actividades o territorios con mayores dificultades de estructuración del tejido empresarial.

Pero, por encima de todo, a nuestro juicio, el error más grave se puede producir al pretender dirigir las medidas de fomento del empleo autónomo a quienes, desde la perspectiva subjetiva (personal o formativa) presentan mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Por mucho que se trate de propuestas bienintencionadas, en muchas ocasiones subyace la idea de ofrecer el proyecto empresarial de trabajo autónomo, a la vista de las imposibilidades derivadas de incorporación al mercado de trabajo asalariado, como una especie de mal menor: dado que el sujeto en cuestión no puede encontrar un empleo asalariado, que cuando menos se embarque en un subempleo autónomo con más altas dosis de precariedad laboral. En estos términos, muchas de las medidas de fomento del trabajo autónomo van dirigidas, erróneamente a nuestro juicio, a quienes se encuentran desempleados con mayores dificultades de encontrar empleo: parados de larga duración, jóvenes recién incorporados al mercado de trabajo, mujeres sin calificación profesional o desempleados sin previa experiencia profesional.

Si ya de por sí es compleja una integración estable en el mercado de trabajo asalariado, mucho más lo es en el ámbito del trabajo autónomo cuando se trata de personas sin la suficiente preparación para ello. El índice de fracaso empresarial, particularmente en el ámbito de la microempresa, resulta ciertamente elevado, pudiendo alcanzar estas cotas, entre otras razones, por embarcar en tales proyectos empresariales a quien no tiene la experiencia profesional o la madurez personal suficiente para ello. Si la actividad profesional como asalariado requiere cada vez de mayores dosis de preparación en un mercado de trabajo cada vez más competitivo, dicho nivel de exigencia se eleva, aún más si cabe, en el ámbito de un proyecto empresarial en ciernes; a la pericia profesional en lo técnico han de sumarse los conocimientos y la experiencia en el mundo empresarial.

La conclusión que se deduce de todo lo anterior es que todas estas medidas de fomento del empleo autónomo deben dirigirse preferentemente hacia quienes gozan de un mínimo de solvencia profesional, en concreto, hacia quienes han pasado por una fase previa de vinculación a una organización empresarial como asalariados. Lo lógico es facilitar el cambio sectorial, desde el trabajo asalariado al autónomo, incorporando la cultura empresarial entre quienes estén en condiciones de independizarse a partir de conocimientos y experiencias previas como asalariados. Tal tipo de trasvase de la población activa, de la subordinación a lo autónomo, constituye la forma de evolución fisiológica de la incorporación de ciertos trabajadores en nuestro mercado de trabajo, que pueden comenzar en su vida profesional primero con una experiencia como trabajadores asalariados, para sucesivamente poder embarcarse en una actividad empresarial como autónomos; éste ha sido el trasvase que se ha producido tradicionalmente con naturalidad en nuestra sociedad: garantiza una experiencia profesional suficiente como para emprender un proyecto más complejo, permite que recaiga la responsabilidad sobre

sujetos con mayor madurez personal y capacidad de respuesta frente a situaciones de crisis, puede reducir los riesgos del fracaso del proyecto empresarial y, a la postre, incluso puede provocar, como efecto reflejo, huecos de empleo asalariado en el mercado de trabajo, por los trabajos asalariados abandonados, que pueden así ser cubiertos por los trabajadores desempleados con mayores dificultades de ocupación.

8.6 Jornada de trabajo y tiempos de descanso

En materia de jornada de trabajo resulta excesivamente ambicioso pretender establecer un régimen de límites máximos del tiempo de trabajo a favor del conjunto del trabajo autónomo. Parece que a estos efectos podría resultar más efectivo ir actuando sobre actividades profesionales concretas.

En todo caso, como filosofía general se debería tender a implantar, en el mayor número de actividades autónomas, el tope máximo previsto en la Directiva 93/104/CE, relativa a determinados aspectos sobre la ordenación del tiempo de trabajo. Ciertamente la normativa comunitaria no impone nada al respecto, puesto que se trata de una disposición dirigida en exclusiva al trabajo sometido a la legislación laboral: cualquier persona empleada por un empresario en los términos de la Directiva 89/391/CE sobre seguridad e higiene en el trabajo. Sin embargo, sí que puede constituir un factor relevante de legitimidad política. Por ello mismo, no se trataría de aplicar su contenido general, sino exclusivamente su regla más emblemática de limitación de la jornada de trabajo: 48 horas semanales de trabajo, incluidas las horas extraordinarias, computadas en un promedio de cuatro meses (art. 6.2). Su notable diferencia con la jornada semanal en la actividad sometida en nuestro país a la legislación laboral (40 horas semanales en promedio anual) puede constituir fundamento suficiente para marcar las diferencias y justificar políticamente su introducción.

En muchas ocasiones, la regla puede que no vaya más allá de una primera declaración meramente formal, pues los instrumentos públicos de exigencia de su cumplimiento en el ámbito del trabajo autónomo son ciertamente débiles y sería ingenuo pensar que pudiera extenderse la actuación de la Inspección de Trabajo a este terreno o que la acción judicial en este ámbito pudiera resultar efectiva. Por ello, el método más efectivo, insisto, es el incorporar progresivamente las reglas limitativas de la jornada máxima de trabajo en sectores concretos donde existan mecanismos específicos de control y de exigencia de su cumplimiento.

Así, se podría comenzar por generalizar la regla del descanso semanal en las actividades del taxi, más allá de las decisiones coyunturales que se hayan tomado en determinados municipios impuestas sobre todo por motivos de adecuación de la cantidad de licencias concedidas a la demanda del servicio público.

En segundo lugar, es de notable interés la previsión contenida en la Directiva 2002/15, de 11 de marzo, relativa a la jornada de trabajo en el sector del transporte. En concreto, su art. 2.1 prevé que, a más tardar antes de marzo de 2007, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, en el que se analizarán los “efectos de la exclusión de los conductores autónomos del ámbito de aplicación de la presente Directiva desde el punto de vista de la seguridad vial, las condiciones de competencia, la estructura de la profesión, así como los aspectos sociales” (art. 2.1 Directiva 2002/15, de 11 de marzo). Con tal motivo, en el ámbito del Estado español se podría comenzar por analizar, ya en estos momentos, tales efectos y, de forma inmediata, proponer algún tipo de reglas que exijan el respeto de los topes máximos de jornadas y tiempos mínimos de descanso para el sector del transporte, con independencia de que se trate de trabajadores subordinados o autónomos. La existencia de los tacógrafos en tales medios de transporte es un instrumento decisivo al efecto de poder efectuar el control público del cumplimiento de esta normativa.

Por último, en relación con lo que se dirá más adelante, pueden establecerse incentivos indirectos para que la negociación colectiva entre los trabajadores autónomos aborde esta materia, que es una de las bases históricas de los llamados contratos colectivos de tarifa.

Particularmente preocupante pueden resultar los excesos de jornadas entre las actividades autónomas en el sector de la construcción, donde posiblemente nos encontremos con la gran dificultad de hacer cumplir efectivamente cualquier tipo de normativa que exija tiempos mínimos de descanso a los trabajadores autónomos. Dado que ello puede tener fuertes repercusiones sobre las garantías mínimas de seguridad y salud en el trabajo, habría que actuar con contundencia en este sector, siendo quizás posible imponer un respeto mínimo mediante la amenaza del incremento de las responsabilidades económicas; por ejemplo, extendiendo el recargo de prestaciones por accidentes derivados del incumplimiento de esta legislación a las prestaciones de Seguridad Social de los trabajadores autónomos, a semejanza de lo establecido en el art. 123 de la Ley General de la Seguridad Social.

8.7 Garantías retributivas

Está ampliamente aceptado que uno de los rasgos sociológicos comunes a los trabajos parasubordinados reside en que quienes se insertan en el mercado de trabajo en esos términos lo hacen en condiciones de fuerte dependencia económica respecto del empresario para el que ejecutan su actividad profesional. De este modo, sus ingresos atienden de forma inmediata a su subsistencia económica, de forma similar a la del salario de un trabajador sometido a la legislación laboral.

Ello comporta que para este tipo de trabajadores resulte capital la percepción puntual y sin retraso de sus retribuciones, pues se trata de personas que no suelen tener un patrimonio relevante tras de sí ni poseen ahorros suficientes como para poder soportar

demoras prolongadas en la percepción de sus honorarios profesionales. A pesar de ello, sus créditos se han tratado de forma similar al de los correspondientes a las grandes empresas e incluso postergándolos al cobro de sus créditos por parte de las entidades financieras, dado que estas suelen gozar de créditos reales; así, difícilmente llegan a cobrar nada en la hipótesis de concurrencia con otros créditos exigidos frente al mismo deudor, salvo actividades muy específicas de las actividades de la construcción, del transporte o respecto de ciertos objetos elaborados por el profesional libre.

En estos términos, sería oportuno tener en cuenta el motivo que ha llevado históricamente a otorgar ciertos privilegios en el cobro de los créditos salariales a los trabajadores subordinados, de modo que se pueda extender en parte ese régimen de preferencias en el cobro del crédito salarial a favor de los trabajadores autónomos que efectúen su prestación de forma personal y sin asalariados a su servicio. La recientemente aprobada Ley Concursal (Ley 22/2003, de 9 de julio, BOE 10 de julio) constituye ya una primera iniciativa en esta dirección. Sin embargo, su contenido a nuestro juicio resulta insuficiente, sobre todo por cuanto que este régimen de preferencias es recogido exclusivamente para situaciones de concurso colectivo de acreedores y no de reclamaciones individualizadas puntuales.

En la misma línea, para ciertas hipótesis de descentralización productiva a través de contratas y subcontratas de obras y servicios, cabría imponer una responsabilidad solidaria respecto de las deudas del empresario inmediato subcontratista insolvente, para imponer tal responsabilidad solidaria frente al promotor y al empresario principal cuando se produzca un encadenamiento de contratas, de modo que al final de la cadena se encuentre un trabajador autónomo. La reciente jurisprudencia que extiende en cadena la responsabilidad solidaria en caso de contratas respecto de la aplicación del art. 42 ET (STS 9 julio 2002, Ar. 10538) puede legitimar en términos políticos una extensión de responsabilidades para alcanzar también a los trabajadores autónomos que prestan sus servicios personal y directamente. La propuesta no consiste técnicamente en ampliar el ámbito subjetivo de cobertura del art. 42 ET, sino que se trata de una propuesta de reforma del art. 1597 del Código Civil, a los efectos de extender el alcance de esta responsabilidad tanto desde el punto de vista cuantitativo y personal como desde el punto de vista de intensidad, elevándolo al rango de responsabilidad solidaria.

Finalmente, sería imprescindible establecer un mecanismo de reclamación de las cantidades adeudadas a estos trabajadores autónomos, tanto de carácter extrajudicial como estrictamente judicial, que garantizase la efectividad del cobro de las cantidades debidas, sobre todo a través de un procedimiento ágil, rápido y poco costoso.

8.8 Derechos de representación y negociación colectiva

La progresiva evolución del tejido social en lo que atañe a ciertos grupos de trabajadores

autónomos, está produciendo progresivamente lo que podríamos denominar una conciencia identitaria. A ello coadyuvan factores diversos, como la conformación de grupos de profesionales semiautónomos, la tendencia a la uniformidad y homogeneidad del tipo de derechos y obligaciones, las relaciones contractuales con los empresarios para quienes trabajan estos trabajadores autónomos, la fuerte influencia de los poderes públicos en la fijación de su régimen profesional uniforme (incluidos los ingresos por su actividad) la conformación de un grupo significativamente numeroso que se sitúa en una posición similar en el mercado de trabajo, la asunción progresiva de la utilidad de la agrupación de intereses con vistas a una tutela social más eficaz, etc. Cada grupo profesional ostenta en estos casos su propia identidad de intereses, pues el panorama de conjunto nos presenta una amalgama heterogénea y bien variada de situaciones. De ahí que cada agrupación discurra por derroteros diversos, se organice por medio de sujetos colectivos propios y, en definitiva, despliegue una acción sindical específica. En términos jurídicos, ello desemboca en una dificultad acentuada de ofrecer un panorama unitario de la tutela colectiva de todo este conglomerado de trabajadores autónomos.

Con independencia de las posibilidades antes referidas de sindicalización de los trabajadores autónomos, su actividad asociativa y de defensa colectiva de intereses profesionales debe reconducirse básicamente al derecho de asociación genérico del art. 22 de la Constitución Española. La traslación del asociacionismo de los autónomos del art. 28.1 CE al art. 22 CE, no provoca un grado inferior de reconocimiento constitucional, pues como bien recuerda la jurisprudencia constitucional, “está dotado de igual grado de protección y de idéntica autonomía” (STC 98/1985, de 29 de julio, BOE 29 mayo). En efecto, en ambos casos se trata de derechos incorporados a la Constitución al máximo nivel de tutela jurídica, pues ambos se sitúan dentro de la sección segunda del capítulo dos del título primero, recibiendo el tratamiento explícito de derecho fundamental y libertad pública, con todas las consecuencias que ello implica: reserva de Ley orgánica en su desarrollo legislativo, obligado respeto al contenido esencial del derecho fundamental, posibilidad de canalizar las reclamaciones judiciales por vía del procedimiento sumario y preferente de tutela de los derechos fundamentales, acceso al Tribunal Constitucional por medio del recurso de amparo, etc.

Con todo, también debe tenerse presente que la bipolaridad constitucional, entre un derecho de asociación genérico (art. 22) y un derecho de libertad sindical específico (art. 28) que se desgaja e independiza del anterior, debe tener una significación jurídico-constitucional, más allá de lo puramente simbólico o histórico. La clave se ubica en el reconocimiento de que las actividades sindicales, es decir, los derechos de actuación típicos del sindicato (negociación colectiva, huelga y medidas de presión colectiva, etc.) se integran igualmente dentro del contenido esencial del derecho fundamental de libertad sindical, cosa que no sucede en relación con el derecho genérico de asociación.

Ahora bien, precisamente por esta razón, tampoco parece oportuno remitir el asociacionismo de los trabajadores autónomos al régimen general del derecho de asociación.

Del mismo modo que la actividad asociativa empresarial se desgaja del régimen general, también lo debe hacer el régimen pensado para los autónomos, incluso en este concreto caso con mayor fundamento constitucional si cabe. En efecto, complementariamente a ello, debe tenerse muy en cuenta que nuestra Constitución responde a un modelo de Estado Social de Derecho, en el sentido de que no introduce un sistema jurídico igualitarista en lo formal, con olvido de los posibles desequilibrios de partida sobre los que se estructura nuestro tejido económico y social. En este ámbito, adquiere una crucial importancia el mandato contenido en el art. 9.2 CE, no está de más recordar que plenamente vinculante en términos jurídicos. La presencia de un grupo de autónomos que se asocian para defender sus intereses colectivos, frente a la posición de dependencia económica en confrontación con grupos empresariales ciertamente potentes, o directamente como forma de interlocución con el poder público, puede explicar esa traslación parcial de categorías del Derecho Sindical de los asalariados al ámbito de los autónomos. El asociacionismo de autónomos, aunque constitucionalmente se integren como una asociación más de derecho privado a tenor del art. 22 CE, no puede ser tratado ni regulado jurídicamente como un asociacionismo cualquiera, pues ha de gozar de una intervención promocional de parte de los poderes públicos, a tenor del referido art. 9.2 CE, que capacite jurídicamente a los trabajadores autónomos para defender colectivamente sus intereses profesionales en clave colectiva.

Aun cuando en la práctica podría traerse a colación la existencia ya, en nuestras relaciones sociales, de experiencias concretas de negociación colectiva de condiciones de trabajo de ciertos grupos de trabajadores autónomos, se trata de un fenómeno que adolece de la debida institucionalización. No existe una regulación jurídica *ad hoc* para este fenómeno, ni pronunciamientos judiciales concretos sobre el particular, siendo incluso bien escasas las reflexiones doctrinales acerca de su alcance en términos jurídicos o sociológicos. En todo caso, sí que debemos partir de la premisa de que en un sistema de relaciones profesionales maduro, las divergencias de intereses colectivos deben desarrollarse por vías de diálogo social, lo que a la postre supone necesariamente procesos de negociación colectiva, en el sentido amplio del término, con vistas a alcanzar acuerdos. Más aún, dentro de los valores propios de un Estado de Derecho, es oportuno que los propios poderes públicos fomenten el desarrollo de esas prácticas de negociación y den su apoyo a los resultados de los acuerdos alcanzados. Ello debe suponer propiciar la aplicación y el cumplimiento de lo acordado entre las partes afectadas, con independencia de cual sea el grado de institucionalización otorgado a esos acuerdos. Ciñéndonos a esa perspectiva jurídica, se trata de identificar cuales pueden ser los instrumentos de articulación de los acuerdos y, en esa medida, cuál sería la eficacia jurídica asignable a los mismos.

Una primera vía a explorar sería la ampliación del ámbito subjetivo de aplicación de los convenios colectivos laborales del Estatuto de los Trabajadores, de modo que algunas de sus cláusulas fueran también vinculantes para ciertos grupos de trabajadores autónomos. Puede, incluso, que el objetivo buscado por los negociadores no sea del todo generoso ni

desprendido, sino que busque una autoprotección indirecta; por ejemplo, es posible que los sindicatos, como forma de frenar cierto tipo de procesos acentuados de descentralización productiva y a la postre de “competencia desleal”, comprometan al empresario a otorgar un tratamiento asimilado, por ejemplo en lo que se refiere a ingresos económicos de los autónomos con los que externaliza ciertos servicios, al objeto de “blindar” tanto el empleo como las condiciones económicas de los que efectúan ya tales labores en régimen de subordinación. En términos jurídicos este tipo de cláusulas, a mi juicio, serían perfectamente lícitas y vinculantes, en la medida en que se configuraran como cláusulas en favor de terceros de terceros, pues se trataría de mejoras de condiciones que beneficiarían siempre directamente al trabajador autónomo (art. 1.257 del Código Civil); en todo caso, una previsión legal de expresa autorización de este tipo de cláusulas, aparte de tener un indudable valor pedagógico, reforzaría jurídicamente la celebración de estos pactos.

En todo caso, lo anterior ha de valorarse como una vía marginal, pues ni puede abarcar a todos los grupos de trabajadores autónomos afectados por la colectivización de sus intereses ni, sobre todo, puede facilitar el protagonismo directo de estos trabajadores en la defensa colectiva de sus propios intereses. Por ello, es obligado situarse en la otra hipótesis: la posibilidad de que las asociaciones profesionales específicas de los trabajadores autónomos logren acuerdos de alcance colectivo con quienes de ordinario suelen establecer relaciones contractuales civiles, mercantiles o administrativas, siendo precisamente contenido de tales acuerdos colectivos la fijación de las condiciones económicas y de otra índole que afectan individualmente a las relaciones entre esos autónomos y terceras empresas de las que dependen en la perspectiva económica. En el caso de que este tipo de acuerdos colectivos se alcance con entidades empresariales privadas, no existe el menor obstáculo en aplicar a tales supuestos las reglas generales de la contratación civil. En todo caso, lo anterior no garantiza el pretendido objetivo de incentivar desde los poderes públicos estas experiencias de negociación, tendiendo a establecer un ya pleno paralelismo entre este tipo de acuerdos colectivos y los convenios laborales *strictu sensu*. Al mantenerse en la esfera de las categorías jurídicas de la contratación civil, los mismos por sí solos no podrían lograr el plus de eficacia jurídica otorgado por la legislación laboral a los convenios colectivos *strictu sensu*: ni sería viable otorgarles eficacia inderogable frente a sucesivos pactos individuales, ni mucho menos eficacia *erga omnes*. El elemento más delicado, a nuestro juicio, es que vía contratación civil no podría objetarse nada a que el acuerdo colectivo de autónomos fuera sucesivamente contradicho por cualquier tipo de contrato individual concertado por un trabajador autónomo con una empresa, aunque ambos hubieran estado representados en la mesa de negociación del acuerdo colectivo. Lo último puede constituir, hoy en día, el talón de Aquiles de una posible expansión de la negociación colectiva entre los trabajadores autónomos, que desarrolle debidamente su sistema de relaciones profesionales, colectivizando sus discrepancias de intereses. Por todo ello, no se puede descartar que estos acuerdos colectivos pudieran experimentar sucesivamente una fuerte erosión práctica en su eficacia, como resultado de acuerdos individuales en dirección

opuesta al equilibrio alcanzado a nivel asociativo. En definitiva, tal hipótesis puede aconsejar proponer una intervención legislativa en orden a garantizar la inderogabilidad *in peius* de lo pactado mediante este tipo de acuerdos colectivos por parte de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos. Naturalmente, ese plus de eficacia vinculante –respecto a las pautas civiles– requeriría por coherencia entrar en el control de la legitimidad jurídica de los negociadores; es decir, por lógica abocaría a incorporar ciertas reglas de representatividad de las asociaciones profesionales que negociaran, previsiblemente sin poder acudir a criterios electorales más fáciles de articular en las relaciones laborales subordinadas. En la misma línea sería oportuno establecer cierto tipo de reglas que incentivaran e institucionalizaran las manifestaciones de concertación colectiva de estos mismos contenidos y respecto a idénticos sujetos frente a la Administración Pública, cuando la misma actuara como interlocutor empresarial de los trabajadores autónomos, o bien cuando gestionando los autónomos un servicio público los ingresos de los estos tuvieran el carácter de precios públicos.

8.9 Conflictos colectivos y procedimientos de solución de conflictos

Es bien conocida la presencia cotidiana de fenómenos de presión colectiva por parte de ciertos trabajadores autónomos, que desembocan en paralizaciones de su actividad profesional con repercusión sobre terceros por el colapso económico que producen. Actos de difícil calificación jurídica y, sobre todo, que adolecen por completo de falta de regulación legal. La jurisprudencia constitucional es concluyente en afirmar que se trata de fenómenos que no pueden articularse por la vía del ejercicio del derecho de huelga reconocido a los trabajadores dentro del art. 28.2 CE, ni como medidas de conflictos colectivos del art. 37.2 CE. Quedan claramente enmarcados dentro de la esfera de la libre iniciativa económica, en particular, entroncan con el derecho constitucional a la libertad de empresa recogido en el art. 38 CE, con los debidos condicionantes en caso de asumirse compromisos frente a las Administraciones públicas. En definitiva, basta con el referente a una libertad de actuación, con limpio *laissez faire* de parte de los poderes públicos, sin necesidad de tener que alcanzar el régimen protector de un derecho subjetivo frente a terceros privados, como es el caso de la huelga como derecho fundamental recogido en la Constitución Española (STC 11/1981, de 8 de abril, BOE 25 abril).

Eso sí, la referencia a la libertad de empresa solventa el enfoque principal, pero no afronta todas las cuestiones que se pueden suscitar en el plano de lo jurídico. Para empezar, este tipo de paralizaciones de la actividad no tiene una pura significación unilateral de quien deja de poner en marcha su negocio, pues además tiene inmediatamente una afectación a terceros, sean éstos privados o públicos. Más aún, en muchas de las actividades que ejecutan los trabajadores autónomos se están prestando a la ciudadanía servicios esenciales de la comunidad, cuya paralización provoca lesiones a los derechos e intereses constitucionales tan relevantes como las que puedan derivar de una huelga de trabajadores

subordinados. Por ejemplo, estamos observando en la práctica un llamativo contraste: mientras que la autoridad gubernativa reacciona sistemáticamente, con el debido control judicial, frente a toda huelga de asalariados que pueda afectar a servicios esenciales de la comunidad, en el otro frente se observa una ausencia total de intervención cuando la paralización se lleva a cabo por parte de los trabajadores autónomos, por muchos perjuicios que éstos provoquen a servicios esenciales. Finalmente, no está de más indicar también la presencia de significativas lagunas jurídicas, con escasos pronunciamientos judiciales, respecto de los efectos reflejos de las huelgas de asalariados sobre la actividad profesional de los trabajadores autónomos.

Igualmente, dentro de un sistema maduro y desarrollado de relaciones profesionales se tiende, cada vez más, a canalizar toda la conflictividad social por procedimientos más o menos institucionalizados de composición del conflicto. En esta materia, nuevamente, nos situamos en el campo de la anomia legislativa, o cuando menos, de la ausencia de regulación específica que sea capaz de tomar en consideración las especialidades propias del desarrollo de la acción colectiva entre los trabajadores autónomos. Estos supuestos podrían entrar de lleno dentro del ámbito aplicativo de la Ley de Arbitraje (Ley 36/1988, de 5 de diciembre, BOE 7 diciembre). Con todo, sin entrar en mayores detalles, se trata de una norma no del todo adecuada para lo que son las necesidades y especialidades de los conflictos que estamos tratando en este momento; de un lado, el modelo de la Ley 36/1988 se basa en un arbitraje concebido para resolver discrepancias de carácter individual, mientras que los conflictos a los que estamos aludiendo aquí entre los trabajadores autónomos y sus empresarios son principalmente de carácter colectivo, supuesto este otro en el que la lógica sindical exige que el procedimiento de solución de tales conflictos se desenvuelva de forma diversa. Por aludir a algún aspecto concreto, la sindicalización del conflicto suscita problemas de vinculación jurídica en el plano individual de las avenencias sindicales o de los laudos arbitrales que resuelven desavenencias colectivas; de otro lado, los procedimientos previstos en el mismo, aparte de que se concentran exclusivamente en el arbitraje y no toman en consideración otras formas de intermediación como la mediación y la conciliación, tampoco contemplan vías institucionalizadas de órganos *ad hoc* para los conflictos entre profesionales, que son los que preocupan aquí.

8.10 Convergencia versus diversificación de regímenes de Seguridad Social

Los regímenes de Seguridad Social, desde la perspectiva que estamos analizando, están provocando un doble efecto: por una parte, la tendencia natural a la creación de dos grandes grupos de ciudadanos protegidos: asalariados y autónomos; por otra, internamente dentro del régimen especial de trabajadores autónomos, un tratamiento uniforme de todos cuantos se integran dentro de dicho régimen de Seguridad Social.

Ello viene proyectado, en gran medida, por el pacto de Toledo, cuando recomienda la conformación de una estructura dual con vistas a simplificar la pluralidad de regímenes de Seguridad Social, tradicionalmente existente en nuestro Sistema público de protección: “la Ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones de manera que a medio o largo plazo, todos los trabajadores o asimilados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el régimen de trabajadores por cuenta propia” (recomendación 6ª). Indiscutiblemente, tal objetivo es digno de elogio e incluso debe incentivarse para que se acelere el proceso de convergencia proyectada. A tal efecto, es conveniente hacer los esfuerzos para materializar lo comprometido a través del posterior Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social de 9 de abril de 2001: “Dicha convergencia y simplificación deberá iniciarse por la inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y seguirse sucesivamente respecto de los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, sin perjuicio de mantener las especialidades que procedan” (recomendación 7ª). Hasta el momento presente se ha avanzado poco en esa línea, probablemente por las dificultades técnicas y financieras de convergencia. Por ello, sería recomendable establecer fases intermedias de aproximación, de modo que progresivamente se fuera avanzando en la homogeneidad de protección social de todos los trabajadores autónomos con independencia del sector productivo al que pertenezcan.

No obstante, lo anterior puede resultar insuficiente, pues en igual medida debe atenderse a las especialidades sociológicas que se observan en la conformación de nuestro tejido social, que resulta más complejo que la derivada de ese panorama proyectado de dualidad de regímenes de protección social. En efecto, al igual que valorábamos como inadecuada, desde el punto de vista contractual, la configuración extrema de separación tajante entre los trabajadores asalariados y los trabajadores autónomos, ello también puede producir efectos perversos en el ámbito de la protección social. No puede desconocerse tampoco la realidad del trabajo parasubordinado desde la perspectiva de la protección social. En efecto, este grupo social puede exigir una respuesta pública que atienda a situaciones de necesidad similares a las tradicionalmente afrontadas respecto del trabajo asalariado. Al mismo tiempo, resulta incoherente pretender que todo el conjunto de los trabajadores por cuenta propia se encuentre en idéntica situación de solvencia económica o de necesidad de atención frente a situaciones de necesidad; baste con tener presente que en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos se encuentran actualmente encuadrados tanto los trabajadores por cuenta propia sin empleados a su servicio como el gran empresario con un elevado patrimonio personal.

Ello comporta la necesidad de proponer respecto de los trabajadores por cuenta propia, un proceso de convergencia con el Régimen General en cuanto a prestaciones y sus cuantías. Por ejemplo, en la línea de lo propuesto por el Acuerdo de 2001, ya citado:

“teniendo en cuenta la favorable evolución del Régimen de Autónomos, resulta conveniente introducir las medidas que mejoren su marco de acción protectora, de forma que la misma vaya acercándose a la dispensada en el Régimen General, ante supuestos homogéneos”. Ello se enmarca incluso dentro de las iniciativas comunitarias para introducir cierta uniformidad de los estándares de protección social de los trabajadores autónomos, dentro del contexto de la reforma del Reglamento 1408/1971.

Eso sí, dado que la capacidad de gasto público es limitada, ese incremento en el seno de este régimen especial parece oportuno que sea diversificado en atención a situaciones de necesidad. Dicho de otro modo, habría que tender a una subdivisión interna, por medio de la cual se diferenciara entre trabajadores autónomos sin empleados a su servicio o microempresarios, de un lado, y empresarios de mayores dimensiones, de otra parte. La capacidad de ahorro personal de cada uno de ellos es bien diversa y, por ende, también diversa su capacidad de acudir a los sistemas privados de aseguramiento; diferencia que debería reflejarse en el Sistema público de protección social, pues los estados de necesidad presentan niveles bien diversos de intensidad.

En ese contexto debe ser valorada muy positivamente la previsión legal contemplada en orden al posible establecimiento de un fondo de garantía en caso de cese de los trabajadores autónomos por causas objetivas: “En el primer semestre del año 2003, el Gobierno emitirá informe relativo a la situación de los trabajadores autónomos que dependen económicamente de uno o varios empresarios, estudiando el establecimiento de un fondo de garantía en caso de cese por causas objetivas” (disposición final sexta Ley 53/2001, de 30 diciembre, BOE 31 de diciembre). Aunque la previsión legal es bastante lacónica y, sobre todo, de escaso compromiso por parte del Gobierno, pues sólo avanza la elaboración de un estudio al respecto, se trataría de establecer un posible régimen de protección de los trabajadores parasubordinados frente a situaciones de pérdida del empleo por fracaso en el proyecto empresarial. Por ahora, salvo error u omisión, aún no existe divulgación pública de la elaboración del referido informe, de forma que el Gobierno a estas alturas ya ha incumplido el compromiso asumido legalmente a través del Parlamento. En todo caso, la línea avanzada se presenta como muy loable, pues desde luego es poco realista pensar en un sistema de extensión tal cual de la prestación por desempleo al trabajo autónomo, al tiempo que la plausible adopción de medidas asimiladas debe referirse básicamente al ámbito del trabajo parasubordinado.

Discutible, sin embargo, es la tendencia que se observa en los últimos tiempos a incorporar, en el seno de la protección del trabajo autónomo, una tutela singularizada frente a los riesgos profesionales, incorporando la dicotomía clásica según que el riesgo tenga su origen o no en un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Por mucho que sea lamentable el efecto de las incapacidades derivadas de este tipo de riesgos, tanto entre los asalariados como entre los autónomos, el objetivo del modelo constitucional es la atención al ciudadano frente a los estados de necesidad que le acaezcan, con independencia de cual sea su origen; lo relevante es la pérdida de empleo y de ingresos

económicos a resultas de un accidente o enfermedad, siendo discutible que en la cuantía de la prestación deba entrar en juego el carácter laboral o no de la incapacidad o muerte sobrevenida. Por ello, el objetivo razonable debe ser la convergencia de respuesta en la protección con independencia de su origen, más que su extensión entre los trabajadores por cuenta propia.

De otra parte, conviene igualmente reflexionar acerca de las rigideces del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, con particular atención respecto a los costos sociales de las cotizaciones en los momentos iniciales de la puesta en marcha de la actividad independiente. Posiblemente, ello enlace con una de las medidas quizás más efectivas de fomento del trabajo autónomo, como es el establecimiento de un período de gracia durante la fase inicial de puesta en marcha de la actividad, que exonere al autónomo de toda contribución económica al sistema de protección social.

9. Unas reglas sancionadoras de supresión de falsos autónomos

Hasta el momento presente nos hemos venido refiriendo a la hipótesis de que todo este fenómeno del trabajo autónomo se sitúe en el terreno de un desarrollo fisiológico de las relaciones profesionales, en el sentido de que todo ello responda a una situación real de un profesional con un cierto grado de autonomía en su actividad laboral, por mucho que muestre rasgos de fuerte vinculación a un empresario concreto. No obstante, en este fenómeno tampoco se puede ocultar que hoy en día se presentan situaciones de estricta patología social, de puro fraude contractual, pues se trata de meros trabajadores subordinados desde el punto de vista material, sólo que se acude a una ficción jurídica de simulación de la celebración de un contrato por cuenta propia, de naturaleza civil, mercantil o incluso administrativa.

En estos casos, la dificultad de levantar el velo contractual y de descubrir la falsedad contractual, se ve agravada por la pérdida de valor de la tradicional presunción del carácter laboral de las relaciones contractuales de prestación personal de servicios a favor de un tercero. Esa presunción legal ha desaparecido de nuestro panorama legislativo, ha sido olvidada casi por completo por nuestra jurisprudencia y, en definitiva, tiene muy escasa virtualidad práctica para el tipo de supuestos en los que estamos pensando en estos momentos. En todo caso, sea cual sea el marco legislativo y judicial en el que nos movamos actualmente, estimamos que no sería realista, ni siquiera eficaz, pretender llevar a cabo una reforma legislativa que fuera en la línea de restaurar un principio de presunción legal ya prácticamente enterrado. Sobre todo, debe indicarse que dicho principio jugaría básicamente en el ámbito de la actuación judicial, una vez concluida la relación contractual entre las partes, con lo cual poca efectividad tendría sobre el número más relevante de supuestos de “falsos autónomos” existentes hoy en día en nuestro mercado de trabajo.

Por ello, puede resultar más útil explorar otros caminos, que en la práctica pueden producir efectos más beneficiosos para el resultado que se desea lograr: atajar este tipo de conductas de indebida huida del Derecho del Trabajo.

Ante todo, deberían ponerse en marcha campañas reales de actuación de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social. En un terreno en el que la competencia básica corresponde a la Administración General del Estado, no a las Comunidades Autónomas,

este tipo de campañas ha de diseñarlas el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la medida en que se trata ante todo de un encuadramiento indebido de tales trabajadores dentro del régimen especial de autónomos cuando deberían estarlo dentro del régimen general de la Seguridad Social.

De otra parte, conviene llamar la atención sobre el hecho de que este tipo de comportamientos irregulares se está extendiendo cada vez más en el seno de las propias Administraciones Públicas. Este hecho resulta particularmente llamativo, cuando se podría pensar que la ausencia de fin de lucro por parte de las Administraciones Públicas debería llevar a una mayor sensibilidad en cuanto a las situaciones de precarización laboral del personal que presta servicios para la misma. Sin embargo, razones de ahorro en el gasto o de voluntad de evitar vinculaciones laborales con este personal, siempre más gravosas, están provocando estos resultados de generalización de las prácticas de huida de la vinculación jurídica vía su contratación laboral.

A partir de la aprobación de la Ley de medidas para la reforma de la función pública de 1984, que incluye la prohibición de la celebración de contratos administrativos con el personal a ella vinculado, se ha ido extendiendo una cierta práctica espuria de celebración de falsos “contratos específicos”, que presuntamente se celebran con profesionales libres, pero que de hecho ejecutan su trabajo en un fuerte régimen de subordinación jurídica. Sería oportuno introducir alguna reforma legislativa en orden a terminar con este tipo de prácticas irregulares. Así, a título de ejemplo, prohibir taxativamente que los contratos específicos se puedan ejecutar materialmente en los locales de la Administración Pública o con fijación de horario de trabajo. Al propio tiempo, tipificar con mayor precisión este tipo de conductas como infracción administrativa, a los efectos de permitir un más efectivo control de este tipo de irregularidades por parte de la Inspección de Trabajo. Ciertamente, ese tipo de medidas habría que complementarlas con otras en paralelo, para que no se pudieran extender nuevas prácticas perversas como, por ejemplo, la de acudir a empresas de servicios que, en mayor o menor grado, fueran meras intermediarias de mano de obra, ocultando así de facto esa misma realidad de prestación directa de servicios en régimen de subordinación jurídica.

De otra parte, aunque cuantitativamente pueda no ser relevante, también se está extendiendo en el sector público, ahora tanto en las Administraciones Públicas como en las empresas de titularidad pública, la conformación de cierto tipo de becas que en igual medida ocultan la existencia de un vínculo con finalidad principalmente de prestación de servicios remunerados. Ciertamente, en el caso de que se tratara de becas dirigidas preferentemente a la formación práctica del beneficiario, no cabría la menor duda de que se trataría de un supuesto ajeno a lo que es prototípico de una relación laboral. Pero, de igual forma, en muchas ocasiones se presentan como escape de una pura ficción jurídica, a la que es oportuno poner el debido coto. Alguna iniciativa en ese terreno se está preparando desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología, en orden a regular mínimamente el régimen

de los becarios de investigación (Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación y de Tercer Ciclo). No obstante, ese proyecto una vez más es insuficiente, por cuanto que no afecta al conjunto de quienes actualmente pueden estar en esa situación de becariado (existen otros becarios no tomados en consideración dentro del conjunto de las Administraciones Públicas, al tiempo que quedan al margen por completo los becarios del sector privado), aparte de presentar algunas lagunas su contenido, particularmente por lo que refiere a la materia aquí comentada de los abusos por intentos de huida del Derecho del Trabajo.

En concreto, nuestra propuesta consistiría cuando menos en la inserción de una nueva letra dentro del art. 1.3 del Estatuto de los Trabajadores; en el que, al hilo de dejar constancia expresa de que las becas quedan excluidas del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores, se exigiría, sin embargo, unos requisitos objetivos que evitaran las conductas fraudulentas; por ejemplo, exigir para que se dé por válida la exclusión, que la finalidad preponderante de la actividad realizada sea de carácter formativo, que la cuantía de la beca no supere determinado montante (por ejemplo, el salario mínimo interprofesional), a los efectos de que no tenga carácter retributivo del esfuerzo realizado por el becario, así como el establecimiento de un tiempo máximo de vinculación a la empresa por medio de la beca.

De otra parte, sería imprescindible establecer un régimen de incorporación más plena de estos becarios dentro del Sistema Público de Seguridad Social, pues en unos casos quedan por completo al margen de cualquiera de los regímenes actualmente existentes en nuestra Seguridad Social, mientras que cuando logran incorporarse lo hacen a través de un régimen especial, como es el de los estudiantes, absolutamente marginal y con un nivel de cobertura en la protección social absolutamente insuficiente. Coincidimos a estos efectos con la propuesta formulada en el proyecto de Real Decreto sobre el Estatuto del Becario, en el sentido de incorporarlos dentro del régimen general de la Seguridad Social, si bien en nuestra propuesta lo extenderíamos a un número superior de becas, no exclusivamente las públicas de investigación.

Documentos de trabajo publicados

1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.

2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.

3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.

4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.

5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.

6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.

7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.

8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.

9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.

10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.

11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.

12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.

13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.

14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.

15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.

16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.