Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Nuevas tendencias del trabajo autónomo: el caso específico del trabajo autónomo económicamente dependiente» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 18/08)

Ponente: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

El 26 de febrero de 2009, el Comité Económico y Social Europeo decidió, conforme al artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Nuevas tendencias del trabajo autónomo: el caso específico del trabajo autónomo económicamente dependiente».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 23 de febrero de 2010

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 52 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen – Conclusiones y recomendaciones

Este dictamen trata de las definiciones que diversos organismos europeos han realizado sobre las diversas formas del trabajo autónomo. Pero, específicamente, analiza de forma prácticamente monográfica las tendencias más recientes que afectan al trabajo «parasubordinado», también denominado «trabajo autónomo económicamente dependiente». Las reflexiones relativas al trabajo autónomo económicamente dependiente responden al deseo de comprender mejor las evoluciones del trabajo autónomo independiente, que, bajo el efecto de profundos cambios tanto económicos como sociales, ha evolucionado más allá de las formas tradicionales de trabajo autónomo reconocidas desde hace tiempo en los países de la Unión Europea. El reconocimiento jurídico de una nueva categoría de trabajadores, intermedia entre la del asalariado, por una parte, y la del trabajador autónomo, por otra, no existe más que en algunos Estados europeos. El objetivo general de las legislaciones nacionales existentes es contribuir a una mejor protección de determinadas categorías de trabajadores sin que tengan por ello que ser asimilados a los asalariados. En los países que reconocen la existencia de una categoría intermedia entre el régimen jurídico del asalariado y el del trabajador autónomo, se puede observar que a la situación de dependencia económica le son reconocidos una serie de derechos que no les son reconocidos a otro tipo de trabajadores independientes, si bien tales derechos resultan menores que los de los asalariados. El alcance de la protección que se concede al trabajador en estos supuestos varía significativamente según los países. Por ejemplo, los derechos de trabajador autónomo económicamente dependiente pueden referirse a la protección social. También pueden inspirarse en las garantías que ofrece el Derecho laboral de los trabajadores por cuenta ajena. En esta medida, pueden aplicarse a las relaciones individuales entre el trabajador y su cliente (ingresos mínimos, duración del trabajo, etc.) pero también pueden conducir a reconocer a los trabajadores autónomos económicamente dependientes el derecho de organizarse y de actuar colectivamente para defender y promover sus intereses profesionales.

Los retos que entraña el reconocimiento jurídico del trabajo autónomo económicamente dependiente, además de las diferencias que caracterizan las realidades económicas y sociales de los diferentes países, pueden explicar la diversidad de las reglamentos nacionales. La existencia de los mencionados regímenes jurídicos intermedios puede suscitar reticencias legítimas. Así, es posible temer que, incluso en el caso de que se aclarasen las

categorías jurídicas en cuestión, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente conduzca en la práctica a desplazar hacia esta categoría a personas que, hasta ese momento, eran asalariados, en referencia, por ejemplo, a las estrategias de externalización del empleo adoptadas por las empresas. Así pues, es cierto que las reflexiones relativas al trabajo autónomo económicamente dependiente no pueden disociarse por completo de las relativas a los «falsos autónomos». Estos últimos constituyen una realidad de la que se pueden hallar ejemplos en numerosos países de la Unión. Se produce especialmente en sectores como el de la construcción, en el que esta práctica ilegal está particularmente extendida, hasta el punto que ha justificado la reciente adopción de una posición común de los interlocutores sociales europeos del sector. Es indudable que existen trabajadores que, siendo autónomos desde un punto de vista formal (especialmente respecto de la denominación que las partes atribuyen a sus relaciones), desempeñan su actividad en las mismas condiciones que los asalariados. Estas situaciones se corresponden a menudo con supuestos en los que un empresario recurre a la calificación de trabajo autónomo para eludir la aplicación del Derecho laboral o de la seguridad social. En realidad, en numerosos casos, la conversión en trabajador autónomo económicamente dependiente no es, en sentido estricto, una opción voluntaria sino forzada por causas ajenas, como una externalización productiva o la conversión de una empresa con la consiguiente extinción de los contratos laborales.

No obstante, más allá de los riesgos que entraña, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente es, en todos los Estados que lo han adoptado, el medio de otorgar una mayor protección jurídica a trabajadores que no son, desde un punto de vista jurídico, asalariados, sino autónomos, colocados sin embargo en una situación tal que no pueden disfrutar de la protección económica que les daría la posibilidad de trabajar para una multiplicidad de clientes. En esta medida, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente, más allá de la protección en términos de seguridad social y del régimen profesional que puede favorecer, puede ser también un medio para reforzar el espíritu de empresa. Además, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente para equilibrar la relación contractual que une al trabajador con su cliente tenderá naturalmente a reducir la presión económica que pesa sobre el trabajador y a promover un servicio de mejor calidad para el consumidor final.

La diversidad de legislaciones en la materia es una cuestión dirigida a la Unión Europea en su conjunto en el momento del desarrollo de las prestaciones de servicios transfronterizas. Una armonización comunitaria de los regímenes jurídicos profesionales en la Unión, comenzando por la propia definición europea del trabajo autónomo económicamente dependiente, no es cosa fácil. Toda reflexión sobre el tema no puede pasar por alto la diversidad de reglamentaciones y prácticas nacionales: según la legislación social europea, la definición de trabajador y de empresario se determina a nivel nacional.

Sin embargo, no es posible fingir ignorar la imperiosa necesidad de comprender mejor las evoluciones del trabajo autónomo. De lo contrario, en los países en los que los trabajadores autónomos económicamente dependientes no están definidos como trabajadores por cuenta ajena, una franja de trabajadores europeos cada vez mayor corre el riesgo de quedar desprotegida.

1.1 Desarrollar los medios para disponer de una comprensión estadística real del trabajo autónomo económicamente dependiente en la Unión Europea

1.2 Promover la realización de estudios que permitan evaluar con detalle las experiencias nacionales desarrolladas en torno al trabajo autónomo económicamente dependiente

1.3 Incluir expresamente en las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo la cuestión del trabajo autónomo económicamente dependiente en la forma que se defina

1.4 Animar a los interlocutores sociales europeos a incluir el trabajo autónomo económicamente dependiente en sus programas de trabajo, tanto a nivel interprofesional como sectorial. El análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos⁽¹⁾, publicado en octubre de 2007, ilustra en efecto la importancia de la cuestión de los regímenes profesionales para los actores del diálogo social europeo. En este marco, podrían evaluarse las oportunidades de desarrollar los vínculos entre los interlocutores sociales europeos y las organizaciones, en particular nacionales, que representan a los trabajadores autónomos.

1.5 Elaborar, en especial sobre la base de informaciones y de análisis obtenidos en aplicación de las anteriores recomendaciones, los elementos comunes a los diferentes Estados miembros de la Unión Europea que podrían utilizarse para una definición de trabajador asalariado. Ello resultaría útil no solo para contribuir a la aplicación correcta de las directivas europeas existentes en el ámbito del Derecho laboral, sino también para entender mejor el crecimiento del empleo transfronterizo en Europa. También permitiría disponer de informaciones necesarias para comprender mejor qué es lo que puede cubrir el trabajo autónomo económicamente dependiente. En efecto, cualquier tentativa dirigida a entender mejor el trabajo autónomo pero económicamente dependiente supone

disponer previamente de unos elementos de la definición del trabajo asalariado tan claros y precisos como sea posible.

2. Introducción

Literalmente, el que trabaja de forma independiente se distingue del que ejerce su actividad bajo la dependencia de un tercero. No obstante, esta simplicidad aparente no consigue ocultar el hecho de que el trabajo independiente o autónomo comprende una gran diversidad de situaciones a nivel tanto social como económico que no pueden, sin duda, ser todas tratadas del mismo modo. Esta fragmentación del trabajo autónomo es perceptible en todos los países de la Unión Europea. Los prestatarios de servicios dependientes son el objeto central del presente dictamen. Nos interesaremos por lo que pueden resultar en la práctica estas formas de trabajo independiente, con el fin de comprender a partir de qué momento pueden poner en cuestión la independencia económica del trabajador autónomo. No pretendemos, por tanto, abordar la cuestión del trabajo no declarado, ni siquiera el de los denominados «falsos autónomos», aunque ambos fenómenos pueden tener, en ocasiones, elementos de aparente o real conexión con los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

El trabajo autónomo económicamente dependiente es en primer lugar una problemática de actualidad en la Unión Europea (1). Es también objeto de reconocimiento jurídico en algunos países europeos, lo que se traduce por la creación de unas definiciones y protecciones específicas (2). Por último, es necesario circunscribir los desafíos que plantea la cuestión del trabajo económicamente dependiente (3).

3. El trabajo autónomo económicamente dependiente: una temática de actualidad en la Unión Europea

3.1 Nuevos trabajadores autónomos para unas realidades económicas y sociales nuevas

3.1.1 Hay una serie de factores que pueden encontrarse en el origen de la aparición de los «nuevos» trabajadores autónomos, es decir, los trabajadores que ejercen actividades que a priori no se integran en los marcos tradicionalmente establecidos para las profesiones independientes, como los agricultores o las profesiones liberales⁽²⁾. Es posible así pensar en varios fenómenos:

- las estrategias de las empresas, y en particular ciertas formas de externalización del empleo;
- la emergencia de nuevas necesidades sociales que deben ser satisfechas, relacionadas en especial con los cambios demográficos y con el envejecimiento de la población;
- los cambios que afectan a la mano de obra, como el aumento del nivel de formación de las poblaciones;
- el aumento del número de mujeres que se incorporan al mercado laboral;

⁽¹⁾ «Key Challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners» (Desafíos fundamentales de los mercados laborales europeos: un análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos).

⁽²⁾ Véase entre otros el informe del EIRO, «Self-employed workers: industrial relations and working conditions» (Trabajadores autónomos: relaciones industriales y condiciones de trabajo), 2009.

- las necesidades de incorporación al empleo de categorías vulnerables excluidas del mercado de trabajo; para estas poblaciones, el trabajo autónomo puede constituir, en determinados casos, una alternativa al desempleo;
- el deseo de determinados trabajadores de articular mejor su vida profesional y su vida privada;
- el crecimiento de los servicios y las oportunidades nuevas que brindan las tecnologías de la información y de la comunicación.

3.1.2 A la vista de estas evoluciones, la literatura académica, basada en investigaciones empíricas, se ha ocupado de identificar las distintas categorías de trabajadores autónomos. Las que se utilizan con más frecuencia son las siguientes ⁽³⁾:

- los empresarios, que explotan su empresa recurriendo a la contratación y, por consiguiente, a la ayuda de asalariados;
- los profesionales liberales «tradicionales» ⁽⁴⁾, los cuales, para ejercer su oficio, están obligados a ajustarse a las exigencias específicas que establecen las distintas normativas nacionales (certificación de sus competencias y respeto de las normas deontológicas de sus respectivas profesiones); si bien es cierto que pueden emplear personal, también lo es que, en general, ejercen sus actividades solos o asociándose con compañeros; se incluyen en esta categoría, por ejemplo, los abogados o los médicos;
- los artesanos, comerciantes y agricultores, que constituyen el núcleo de las formas tradicionales de trabajo autónomo y que pueden trabajar con miembros de sus familias y/o un pequeño número de empleados, fijos o no;
- los «nuevos autónomos», que ejercen actividades cualificadas pero cuyas profesiones no se encuentran reguladas en todos los países, contrariamente a las de los profesionales liberales arriba citados;
- los trabajadores autónomos que ejercen actividades poco o muy cualificadas, sin recurrir a la contratación de asalariados, y cuya existencia se deriva de las estrategias de las empresas y en particular del desarrollo de la externalización de determinadas fases del proceso productivo.

3.1.3 De forma paralela a estas definiciones, la encuesta de población activa de Eurostat (EUROSTAT Labour Force Survey), al objeto de encuadrar estadísticamente el trabajo independiente, distingue, dentro de los trabajadores autónomos:

- los empleadores, que se definen como las personas que explotan su propia actividad (empresa, profesión liberal, actividad agrícola) para obtener un beneficio y que contratan al menos a una persona;
- los «own account workers» (trabajadores por cuenta propia), que se definen como las personas que explotan su propia actividad (empresa, profesión liberal, actividad agrícola) para obtener un beneficio, pero sin recurrir para ello a la contratación de asalariados; en 2008 esta categoría de trabajadores representaba más de 36 millones de personas en la Unión de los 27, es decir, aproximadamente un 16 % de la población empleada;
- los «family workers» (trabajadores familiares), que se definen como aquellas personas que ayudan a un miembro de su familia en el ejercicio de una actividad económica (comercial o agrícola), siempre y cuando no se les pueda calificar de asalariados.

3.1.4 Hay una verdadera dificultad de cuantificación del fenómeno del trabajo autónomo económicamente dependiente. Solamente en aquellos países en los que se ha reconocido jurídicamente esta categoría de trabajadores existe una delimitación más precisa del colectivo que siendo autónomo trabaja en situación de dependencia económica. Sin embargo, es indudable el hecho de que al menos una parte de los trabajadores que desde un punto de vista estadístico se consideran autónomos, se encuentran, en el ejercicio de su actividad, en situación de dependencia económica respecto de un cliente o mandante.

3.1.5 Así, si nos remitimos a los datos europeos disponibles respecto de la magnitud del trabajo autónomo ⁽⁵⁾, es posible comprobar que en 2007, en cada uno de los Estados miembros, los trabajadores autónomos que no empleaban ningún asalariado constituían como mínimo el 50 % del total de los trabajadores autónomos. En ciertos Estados dicho porcentaje era incluso más elevado (el 70 % o más). Es el caso de la República Checa, Lituania, Portugal, Eslovaquia y el Reino Unido. Si se tienen en cuenta los cambios económicos y sociales que explican la aparición de nuevas formas de trabajo autónomo y la experiencia de los países que han regulado tales nuevas expresiones del trabajo autónomo, no puede más que pensarse que una parte muy significativa de esta importante población de «own account workers» trabaja en situación de dependencia económica.

3.1.6 La observación de lo que viene sucediendo en las últimas décadas nos indica que se está avanzando en Europa hacia una mayor laboralización de una parte de los autónomos y que, por otra parte, aumentan las formas de trabajo dependiente a través de formas jurídicas no laborales. De ahí la necesidad de proceder a identificar los criterios que definen tal dependencia económica y de establecer los mecanismos estadísticos para medir las personas que trabajan en ese régimen de prestación de servicios.

3.2 *El trabajo autónomo económicamente dependiente, una cuestión planteada a escala europea*

3.2.1 La Unión Europea se ocupa desde hace ya varios años de la protección de los trabajadores autónomos. Es posible citar

⁽³⁾ Véase el informe del EIRO, citado en la nota 2.

⁽⁴⁾ La Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005, propone una definición de las profesiones liberales en su considerando n° 43.

⁽⁵⁾ A la vista de las distintas definiciones de este concepto que utiliza Eurostat.

a este respecto la Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2003 ⁽⁶⁾ relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos (2003/134/CE). Los desafíos relacionados con la protección de los trabajadores autónomos pueden verse ilustrados también en los debates en curso sobre la propuesta de nueva directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma.

3.2.2 Además, la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes se encuentra en el núcleo de los debates actuales sobre la modificación de la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera.

3.2.3 En cuanto a la cuestión del trabajo autónomo económicamente dependiente, ésta ha sido expresamente tratada en varias ocasiones a escala de la Unión Europea. El informe de Alain Supiot y remitido a la Comisión Europea en el año 2000 ⁽⁷⁾ reconocía así la existencia de trabajadores que sin poder ser calificados como asalariados se encontraban en una situación de dependencia económica frente a un mandante, y recomendaba que les fueran reconocidos unos «derechos sociales» justificados por dicha dependencia.

3.2.4 En su Libro Verde consagrado a la modernización del Derecho laboral, publicado en 2006 ⁽⁸⁾, la Comisión Europea señalaba que «el trabajo por cuenta propia constituye igualmente una manera de afrontar la reconversión, reducir los costes directos o indirectos de la mano de obra y gestionar los recursos de manera más flexible en circunstancias económicas imprevistas. También revela un modelo mercantil de empresas orientadas al suministro de servicios que realizan proyectos completos para sus clientes. En muchos casos puede resultar de una decisión, tomada libremente, de trabajar de forma independiente a pesar de un nivel de protección social menor a cambio de un control más directo de las condiciones de empleo y de remuneración». Sobre esta base, la Comisión avanzaba igualmente que «la noción de “trabajo autónomo económicamente dependiente” abarca situaciones que se hallan entre las nociones claramente definidas de trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia. Esta categoría de trabajadores carece de contrato de trabajo. No depende de la legislación laboral, dado que ocupa una “zona gris” entre el Derecho laboral y el Derecho mercantil. Aunque son oficialmente “trabajadores por cuenta propia”, estos

trabajadores dependen económicamente de un solo empresario o cliente/empleador para la obtención de sus ingresos. Este fenómeno debería diferenciarse claramente de la falsa utilización, de forma deliberada, de la calificación de trabajo por cuenta propia».

3.2.5 En el dictamen del CESE sobre el Libro Verde ⁽⁹⁾ también se aborda esa cuestión.

4. El trabajo autónomo económicamente dependiente: una realidad jurídica en algunos países de la Unión Europea

4.1 Existencia de categorías jurídicas intermedias entre las de trabajador asalariado y trabajador autónomo

4.1.1 La comprensión jurídica del concepto de trabajo autónomo económicamente dependiente puede llevar a imaginar este último como una categoría intermedia entre la de trabajador asalariado y la de trabajador autónomo.

4.1.2 Hasta el presente, un número restringido de Estados miembros reconocen el concepto de trabajador autónomo económicamente dependiente como tal, aunque en distinta forma y medida, y se esfuerzan en dar una definición. Esta categoría intermedia de trabajadores, que se sitúa entre el trabajo autónomo y el asalariado, acaba por crear nuevas formas de empleo, con un alcance y un contenido que son distintos en función de los países. Es el caso, en particular, de Alemania, Austria, España, Italia, Portugal y el Reino Unido. En Italia, la noción de «parasubordinación» se aplica a los trabajadores contratados mediante un «contrato de colaboración coordinada y continua», así como a los que participan en un «contrato de colaboración de proyecto». En el Reino Unido existe la categoría de «worker», que difiere de la de «employee». El «worker» se distingue del asalariado («employee») en que desempeña su trabajo sin encontrarse bajo la autoridad del empleador. En Austria existen formas contractuales específicas reconocidas por la normativa en las que se pueden encontrar signos de una toma en consideración general del trabajo autónomo económicamente dependiente. Se trata, en concreto, del caso de los «freie Dienstverträge» (contratos libres de servicios). Los trabajadores contratados mediante este tipo de contratos se distinguen de los asalariados por el hecho de que, a pesar de que muy a menudo trabajan para una sola persona y según un calendario determinado, no están encuadrados en una relación de subordinación. En Alemania existe la noción de «arbeitnehmerähnliche Person» (persona asimilada a un trabajador). Esta categoría de trabajadores, que la normativa laboral considera distinta de la de asalariado, designa a aquellas personas que, en el marco de un contrato mercantil o de prestación de servicios, desempeñan su trabajo personalmente, sin recurrir a la contratación de asalariados y de forma que más del 50 % del volumen de negocio proviene de un único cliente. El ejemplo más reciente, y más logrado, de definición de trabajo autónomo económicamente dependiente es el de España. El Estatuto del trabajador autónomo, aprobado en 2007, define a los trabajadores autónomos económicamente dependientes en función de varios criterios. Son aquéllos que realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75 %

⁽⁶⁾ Algunos apartados de la Recomendación son elocuentes al objeto de este documento:

- Se reconoce la coexistencia de trabajo común entre trabajadores autónomos y trabajadores asalariados (apartados 4 y 5).
- Se afirma que, por regla general, los trabajadores que ejercen su actividad profesional fuera de una relación de trabajo con un empleador no están cubiertos ni son objeto de protección (apartado 5).
- Se evidencia que la salud de los trabajadores autónomos puede estar sometida a riesgos similares a los que experimentan los trabajadores por cuenta propia (apartado 6).
- Entre las recomendaciones finales se hace mención a la necesidad de tomar medidas dirigidas a la concienciación del colectivo a través de sus organizaciones representativas.

⁽⁷⁾ «Transformation of labour and future of labour law in Europe» (Transformación del trabajo y el futuro del Derecho del trabajo en Europa), Comisión Europea, 1999.

⁽⁸⁾ Libro Verde – Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI (COM(2006) 708 final).

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE de 30.5.2007 sobre el «Libro Verde – Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI», ponente: Sr. Retureau (DO C 175 de 27.7.2007, p. 65), punto 3.1.4.

de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales. Este régimen es incompatible con una sociedad civil o mercantil ⁽¹⁰⁾.

4.1.3 La observación de los ordenamientos jurídicos nacionales que han admitido la existencia de una nueva categoría jurídica, lleva a realizar una serie de constataciones. En primer lugar, en todos los casos, se trata ciertamente de establecer una categoría nueva, distinta tanto de la del asalariado como de la del trabajador autónomo y, a fortiori, del verdadero empresario. El fin perseguido en estos distintos países no es hacer de los asalariados unos trabajadores autónomos pero económicamente dependientes, sino conferirles un régimen jurídico específico, lo que implica una protección particular, que se justifica por la existencia de dependencia económica. Es por esta razón por lo que, en los distintos casos que se evocan, la condición de trabajador autónomo económicamente dependiente excluye la existencia de una relación de subordinación jurídica. Esto último resulta, en efecto, un elemento clave de la definición jurídica del asalariado en la gran mayoría de los países de la Unión Europea. Será asalariado el que trabaje bajo la dirección y el control de otra persona, calificada como empleador, situación que es en sí misma detectable por una serie de indicios: el hecho de trabajar para una sola persona durante un período determinado; la ausencia de responsabilidad del asalariado por lo que se refiere a los riesgos financieros de la empresa, el trabajo efectuado en beneficio de otra persona, etc. Según este criterio, si bien todo asalariado es económicamente dependiente, en cambio no todo trabajador autónomo económicamente dependiente es necesariamente asalariado.

4.1.4 No es menos cierto que resulta necesario establecer unos criterios que permitan determinar la existencia de dependencia económica. Se trata en este caso de una labor compleja. Si bien no imposible, como lo atestigua la existencia de diversas regulaciones nacionales en la materia. Los criterios que pueden adoptarse pueden ser en primer lugar relativos a la persona del trabajador: el trabajador autónomo económicamente dependiente puede perfectamente definirse como el que realiza en persona, y sin recurrir al empleo de terceros, la prestación que se le pide (es por ejemplo el caso de España). Otros, que se añaden a los anteriores con carácter cumulativo, se refieren al estado de dependencia económica en sí mismo. Pueden ser relativos a la parte de la cifra de negocio que proviene de un mismo cliente (la cuestión es entonces determinar el umbral exacto de la cifra de negocio a partir del cual se incurre en dependencia económica) o a la duración de la relación entre el trabajador y su cliente (cuanto más larga sea la relación, más se podrá considerar que existe una dependencia económica respecto del cliente). Este último criterio es el que se emplea en Italia para reconocer la existencia de una «colaboración coordinada y continua». Finalmente, los expertos que han estudiado estas cuestiones proponen en ocasiones un criterio adicional. El profesor Perulli ⁽¹¹⁾ considera así que la dependencia económica del trabajador no puede establecerse más que si la organización productiva de este último depende de la actividad de su cliente. Con otras palabras, el trabajador debe encontrarse en una situación de incapacidad de acceder al mercado a causa de que su organización productiva (lo que incluye especialmente el mate-

rial y la tecnología empleada) esté totalmente dirigida hacia la satisfacción de las necesidades de un único cliente.

4.2 Protección de los trabajadores autónomos económicamente dependientes

4.2.1 En los países que reconocen la existencia de una categoría intermedia entre el régimen jurídico del asalariado y el del trabajador autónomo, se puede observar que a la situación de dependencia económica le son reconocidos una serie de derechos que no les son reconocidos a otro tipo de trabajadores independientes, si bien tales derechos resultan menores que los de los asalariados. Por ejemplo, los derechos de trabajador autónomo económicamente dependiente pueden referirse a la protección social. También pueden inspirarse en las garantías que ofrece el Derecho laboral de los trabajadores por cuenta ajena. En esta medida, pueden aplicarse a las relaciones individuales entre el trabajador y su cliente (ingresos mínimos, duración del trabajo, etc.) pero también pueden conducir a reconocer a los trabajadores autónomos económicamente dependientes el derecho de organizarse y de actuar colectivamente para defender y promover sus intereses profesionales. Véase aquí la ilustración de la idea de que la dependencia respecto de un tercero, aunque no sea jurídica sino sólo económica, justifica una protección particular.

4.2.2 En materia de protección social, en los Estados afectados puede existir un nivel intermedio de protección social más elevado que el que se brinda a los «simples trabajadores autónomos». Es el caso, en Italia, de los trabajadores contratados mediante un «contrato de colaboración de proyecto», que disfrutan de garantías en casos de embarazo, enfermedad, accidente laboral o jubilación que cada vez se acercan más a las concedidas a los asalariados. Este es también el caso del Reino Unido, en el que los «workers» tienen derecho a una indemnización legal en caso de enfermedad.

4.2.3 Respecto de las normas que rigen el ejercicio de su actividad profesional, el trabajador autónomo económicamente dependiente, a pesar de no ser asalariado, disfruta generalmente de parte de la protección que se otorga a los asalariados.

4.2.4 Evidentemente, más allá de esta observación general, el alcance de la protección que se concede al trabajador autónomo económicamente dependiente varía significativamente según los países. En el Reino Unido los «workers» disfrutan de protección en materia de salario mínimo, de duración del trabajo y de permisos. En España, desde una perspectiva mucho más ambiciosa, el Estatuto de 2007 reconoce al trabajador autónomo económicamente dependiente:

- derechos inherentes al ejercicio de su actividad profesional: derecho al descanso y derecho a gozar de días de permiso;
- derechos relativos a la resolución del contrato que le vincula a su cliente: se trata, paradigmáticamente, de la exigencia que se impone al cliente de no poder resolver el contrato más que por causa justificada. En su defecto, la resolución dará lugar a un derecho de indemnización en favor del trabajador.

⁽¹⁰⁾ Véase el artículo 11 de la Ley española de 11 de julio de 2007 sobre el Estatuto del trabajo autónomo.

⁽¹¹⁾ Perulli, *Travail économiquement dépendant/parasubordination: les aspects juridiques, sociaux et économiques* (Trabajo económicamente dependiente/parasubordinación: aspectos jurídicos, sociales y económicos). Informe para la Comisión Europea, 2003.

4.2.5 Más allá de las protecciones dirigidas a los trabajadores autónomos económicamente dependientes, un nivel mínimo de protección social – por ejemplo, en materia de seguridad social, de formación profesional o de acceso a la prevención de riesgos laborales –, debería comprender a todos los trabajadores autónomos de la UE, como preconiza la Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2003, con el fin de asegurar que las coberturas sociales básicas protegen a todos los trabajadores en general con independencia de la forma jurídica bajo la que realizan su actividad.

5. Cuestiones relacionadas con el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente

5.1 Trabajo asalariado y trabajo autónomo económicamente dependiente: ¿competencia o complementariedad?

5.1.1 Tal como se ha visto, sólo una minoría de Estados miembros de la Unión reconocen en su legislación la categoría de «trabajador autónomo económicamente dependiente». Más allá de la diversidad de las realidades económicas y sociales de los distintos países, esta situación de hecho es también el reflejo de las reticencias legítimas generadas por la existencia de dichos regímenes jurídicos intermedios. Así, es posible temer que, incluso en el caso de que se aclarasen las categorías jurídicas en cuestión, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente conduzca en la práctica a desplazar hacia esta categoría a personas que, hasta ese momento, eran asalariados, en referencia, por ejemplo, a las estrategias de externalización del empleo adoptadas por las empresas. La experiencia italiana se hace eco, en cierta medida, de este riesgo. En efecto, cuando el Gobierno italiano instituye, en 2003, los contratos de colaboración de proyecto, lo hace con el fin de desplazar hacia el trabajo asalariado a los «falsos autónomos». Ahora bien, entre 2003 y 2005 se asiste a un crecimiento significativo del número de trabajadores «parasubordinados». Estas preocupaciones explican sin duda el hecho de que en algunos Estados de la Unión Europea los gobiernos o los interlocutores sociales se opongan firmemente a la creación de regímenes jurídicos intermedios entre el de asalariado y el de autónomo. La Confederación Sindical británica, por ejemplo, aprobó en su congreso de 2009 una moción recomendando que el número de los regímenes jurídicos laborales en el Reino Unido quedase limitado a dos: el de asalariado y el de trabajador autónomo.

5.1.2 Es cierto que las reflexiones relativas al trabajo autónomo económicamente dependiente no pueden dissociarse por completo de las relativas a los «falsos autónomos». Estos últimos constituyen una realidad de la que se pueden hallar ejemplos en numerosos países de la Unión. Se produce especialmente en sectores como el de la construcción, en el que esta práctica ilegal está particularmente extendida, hasta el punto que ha justificado la reciente adopción de una posición común de los interlocutores sociales europeos del sector. Es indudable que existen trabajadores que, siendo autónomos desde un punto de vista formal (especialmente respecto de la denominación que las partes atribuyen a sus relaciones), desempeñan su actividad en las mismas condiciones que los asalariados. Estas situaciones se corresponden a menudo con supuestos en los que un empresario recurre a la calificación de trabajo autónomo para eludir la aplicación del Derecho laboral o de la seguridad social. A la vista de esta realidad, la Recomendación de la OIT n° 198 ⁽¹²⁾ pide a los gobiernos que adopten en sus legislacio-

nes unos criterios claros que permitan calificar la relación de trabajo asalariado al objeto de luchar contra la figura del «falso autónomo». Se trata aquí, sin ningún género de dudas, de una cuestión fundamental. Es, sin embargo, distinta de la del trabajo autónomo económicamente dependiente. En efecto, esta última resulta bien diferente, desde un punto de vista jurídico, de la del trabajador asalariado, y ello incluso en los países que reconocen esta forma de empleo. Dicho de otra forma, la existencia de un régimen jurídico del trabajo autónomo económicamente dependiente no es concebible más que si su definición lo distingue claramente del trabajo asalariado. El criterio de la relación jurídica de subordinación tiene ciertamente un papel esencial que desempeñar a este respecto. Si una persona trabaja en unas condiciones tales que hacen de ella un asalariado, no debe poder ser considerada económicamente dependiente. Ello presupone, por supuesto, que, a semejanza de lo que recomienda la OIT, en las legislaciones nacionales exista una definición del trabajo asalariado tan clara y precisa como sea posible. En otras palabras, debe poder distinguirse el trabajo autónomo económicamente dependiente del trabajo asalariado, y ello significa que cada uno de los dos conceptos tiene que estar claramente definido. Ello implica igualmente que los medios para controlar el cumplimiento de la ley sean eficaces. Sólo en estas condiciones el reconocimiento del régimen jurídico del trabajador autónomo económicamente dependiente puede permitir proteger mejor no al falso, sino al verdadero autónomo, y resultar complementario del régimen jurídico del trabajador asalariado.

5.1.3 Además, puesto que el trabajo autónomo económicamente dependiente está reconocido, es posible también temer que la relación mercantil entre un cliente y un trabajador autónomo económicamente dependiente se prolongue en el tiempo de forma tal que, en la práctica, el trabajador autónomo económicamente dependiente acabe por ocupar un empleo permanente por cuenta de su cliente. Si bien la relación mercantil puede ser verdaderamente real al principio, su prosecución durante un período más o menos largo debe llevar a imaginar condiciones y medios que permitan al trabajador autónomo económicamente dependiente acceder al régimen de asalariado de su antiguo cliente, convertido ahora en su empleador.

5.2 Oportunidades que ofrece el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente

5.2.1 El reconocimiento de un régimen jurídico para el trabajador autónomo económicamente dependiente es, en todos los Estados que lo han adoptado, el medio de otorgar una mayor protección jurídica a trabajadores que no son asalariados, sino verdaderos autónomos, colocados sin embargo en una situación tal que no pueden disfrutar de la protección económica que les daría la posibilidad de trabajar para una multiplicidad de clientes. En este sentido, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente, más allá de poder favorecer la protección en términos de seguridad social y de régimen profesional, puede ser también un medio para reforzar el espíritu y la libertad de empresa. Es posible así imaginar que el trabajador autónomo económicamente dependiente pueda disfrutar de un acompañamiento específico para la gestión de sus asuntos (asesoramiento, ayudas financieras) que le permita desarrollar su propia empresa y salir finalmente de la situación de dependencia económica en que se encuentra.

⁽¹²⁾ Recomendación de la OIT sobre las relaciones laborales n° 198, de 2006.

5.2.2 Finalmente, la reflexión sobre el trabajo autónomo económicamente dependiente no puede ignorar el interés de los consumidores. En efecto, la prestación de servicios a los consumidores va a menudo acompañada por la creación de cadenas de subcontratación que incluyen trabajadores autónomos y trabajadores autónomos pero económicamente dependientes. Así, cuando el consumidor contacta con una gran empresa (sea de gas, eléctrica, de telefonía o de televisión digital) para que le realicen una instalación, le revisen o le reparen un aparato, será normalmente un trabajador autónomo el que se presente en su casa en nombre de la compañía en cuestión y quien deba asumir la plena responsabilidad de la correcta prestación del servicio. La posición de dominio de los mercados que disfrutan, en un contexto de oligopolio, las grandes empresas, les permite imponer condiciones de precio muy duras al subcontratado, abocado a una considerable merma del margen habitual de rentabilidad del servicio en cuestión. En este escenario, el autónomo se enfrenta a la disyuntiva de optar entre alcanzar el necesario umbral de rentabilidad o prestar de un servicio de buena calidad. En este contexto, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente para equilibrar la relación contractual que une al trabajador con su cliente tenderá naturalmente a reducir la presión económica que pesa sobre el trabajador y a promover un servicio de mejor calidad para el consumidor final.

5.3 *El trabajo autónomo económicamente dependiente, una cuestión de ámbito europeo*

5.3.1 La diversidad de los regímenes profesionales vigentes en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea afecta necesariamente al funcionamiento del mercado europeo, especialmente en supuestos de prestación transfronteriza de servicios. Este es en particular el caso cuando la prestación del servicio se realiza en un Estado destinatario por un trabajador autónomo de otro Estado, puesto que a éste, no siendo asalariado, se le aplicarán las normas de su Estado de origen ⁽¹³⁾. Esta situación plantea una auténtica cuestión de ámbito europeo.

5.3.2 Más globalmente, el análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos ⁽¹⁴⁾, publicado en octubre de 2007, confirma una tendencia del empleo a concentrarse en el sector de los servicios, concentración que resulta de los cambios que afectan a las organizaciones productivas. Este análisis lleva a pensar que las formas modernas de organización del trabajo y de la producción deben conducir necesariamente a reconsiderar el concepto mismo de subordinación en el trabajo, más allá de la mera subordinación jurídica.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹³⁾ Véase especialmente el considerando n° 87 de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

⁽¹⁴⁾ «Key Challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners» (Desafíos fundamentales de los mercados laborales europeos: un análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos).

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente texto perteneciente al Dictamen de la Sección fue eliminado como consecuencia de enmiendas aprobadas por la Asamblea, pero obtuvo el apoyo de la cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 1.2

1.2 Promover la realización de estudios que permitan evaluar con detalle las experiencias nacionales desarrolladas en torno al trabajo autónomo económicamente dependiente. Tales evaluaciones permitirían identificar las prioridades en relación con la protección de los trabajadores calificados como económicamente dependientes, los riesgos inherentes al reconocimiento de esta nueva categoría jurídica, así como las formas de representación colectiva de los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

Resultado de la votación: 101 votos a favor de modificar el punto, 93 en contra y 5 abstenciones.

Punto 1.6

1.6 Considerar la posibilidad de establecer, a escala europea, un corpus común de derechos para todos los trabajadores, ya sean asalariados o autónomos. Sobre esta base sería posible arrojar luz sobre la creación de definiciones diferentes de los niveles de dependencia en los que pueda encontrarse el trabajador, desde la verdadera independencia económica hasta el trabajo asalariado, pasando por el trabajo jurídicamente autónomo pero económicamente dependiente, a fin de establecer las protecciones correspondientes. Parece que esta tarea es de lo que se trata en los Estados que han decidido reconocer una categoría intermedia de trabajadores. Una comunicación de la Comisión Europea podría ser útil para abordar esta cuestión.

Resultado de la votación: 108 votos a favor de modificar el punto, 88 en contra y 7 abstenciones.

Punto 2 (Introducción)

Literalmente, el que trabaja de forma independiente se distingue del que ejerce su actividad bajo la dependencia de un tercero. No obstante, esta simplicidad aparente no consigue ocultar el hecho de que el trabajo independiente o autónomo comprende una gran diversidad de situaciones a nivel tanto social como económico que no pueden, sin duda, ser todas tratadas del mismo modo. Esta fragmentación del trabajo autónomo es perceptible en todos los países de la Unión Europea. Resulta, sin embargo, que junto a profesiones tradicionalmente consideradas como autónomas, que existen y están reconocidas desde hace mucho tiempo en los países de la Unión Europea, hay una serie de nuevas formas de trabajo independiente que han surgido más recientemente, como resultado de la evolución de las economías y de los mercados laborales nacionales. El presente dictamen pretende centrarse en ellas. Dentro de estas nuevas formas o tendencias del trabajo autónomo destacan de manera muy destacada las que se refieren a trabajadores que, sin estar jurídicamente subordinados, ejercen su actividad en una situación de dependencia económica respecto de su cliente y/o mandante. Estas realidades remiten a lo que hoy se ha convenido en llamar «trabajo autónomo económicamente dependiente», objeto central del presente dictamen. A tal efecto nos interesaremos por lo que pueden resultar en la práctica las nuevas formas de trabajo independiente, con el fin de comprender a partir de qué momento pueden poner en cuestión la independencia económica del trabajador autónomo. No pretendemos, por tanto, abordar la cuestión del trabajo no declarado, ni siquiera el de los denominados «falsos autónomos», aunque ambos fenómenos pueden tener, en ocasiones, elementos de aparente o real conexión con los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

Resultado de la votación: 105 votos a favor de modificar el punto, 92 en contra y 10 abstenciones.

Punto 5.1.3

5.1.3 Además, puesto que el trabajo autónomo económicamente dependiente está reconocido, es posible también temer que la relación mercantil entre un cliente y un trabajador autónomo económicamente dependiente se prolongue en el tiempo de forma tal que, en la práctica, el trabajador autónomo económicamente dependiente acabe por ocupar un empleo permanente por cuenta de su cliente. Si bien la relación mercantil puede ser verdaderamente real al principio, su prosecución durante un período más o menos largo debe llevar a imaginar condiciones y medios que permitan al trabajador autónomo económicamente dependiente acceder al régimen de asalariado de su antiguo cliente, convertido ahora en su empleador. Es posible imaginar, por ejemplo, que la sucesión de contratos mercantiles con un mismo cliente durante un cierto tiempo pueda acabar recalificando la relación entre las partes en una relación laboral de asalariado. Ello es especialmente necesario dado que, en numerosos casos, la conversión en trabajador autónomo económicamente dependiente no es, en sentido estricto, una opción voluntaria sino forzada por causas ajenas, como una externalización productiva o la reconversión de una empresa con la consiguiente extinción de los contratos laborales.

Resultado de la votación: 105 votos a favor de modificar el punto, 92 en contra y 5 abstenciones.

Punto 5.2.2

5.2.2 Además, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente puede constituir una oportunidad para el desarrollo de las formas de organización y representación colectiva de los nuevos trabajadores autónomos. Estos últimos, a menudo aislados, no ven siempre defendidos sus intereses profesionales específicos por las organizaciones profesionales que existen en los Estados miembros.

Resultado de la votación: 106 votos a favor de modificar el punto, 91 en contra y 5 abstenciones.