

**CES**  
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL  
Núm. 38 (2015-2016), páxs. 395-403  
ISSN: 1130-2682

COMENTARIO A LA LEY 31/2015, DE 9 DE SEPTIEMBRE,  
POR LA QUE SE MODIFICA Y ACTUALIZA LA  
NORMATIVA EN MATERIA DE AUTOEMPLEO, Y SE  
ADOPTAN MEDIDAS DE FOMENTO Y PROMOCIÓN DEL  
TRABAJO AUTÓNOMO Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL

*COMMENT TO THE LAW 31/2015, SEPTEMBER 9<sup>TH</sup>,  
THAT MODIFIES AND UPDATES THE REGULATION  
FOR AUTO EMPLOYMENT, AND THERE ARE ADOPTED  
MEASURES OF PROMOTION AND PROMOTION OF THE  
AUTONOMOUS WORK AND OF THE SOCIAL ECONOMY*

ESTANISLAO DE KOSTKA FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Abogado, Dr. en Ciencias Políticas y Sociología por la UCM, y Doctorando en Derecho Mercantil por la UDC. Dirección de correo electrónico: kostka@knm-abogados.es.

## RESUMEN

La Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo, y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, pretendió el impulso del autoempleo individual como colectivo y unificar la diversidad legislativa existente en esta materia. Se trata de una Ley de Economía Social y se centra en ámbitos laborales colectivos precisos como las cooperativas, las sociedades laborales, los centros especiales de empleo, las empresas de inserción, y los empleados de las fundaciones, las asociaciones, las mutualidades y otras entidades que se enmarcan en la Economía Social. La Ley modificativa de la normativa de empleo en el marco de la Economía Social, se presentó en el año 2015 como un impulso unificador de la legislación existente en materia de autoempleo individual colectivo, con la unívoca pretensión de crear empleo estable, de calidad y en colectivos con mayores dificultades.

**PALABRAS CLAVE:** Ley economía social España

## ABSTRACT

The Law 31/2015, of September 9, that modifies and updates the regulation of auto employment, adopted measures of promotion of the autonomous work and of the Social Economy. It tried the impulse of the individual as collective auto employment and to unify the legislative existing diversity in this matter. It is a question of a Law of Social Economy and labor, aimed at areas and precise groups like the cooperatives, the labor companies, the special centers of employment, the organizations of social insertion, and the employees of the foundations, the associations, the mutualities and other entities that place in the Social Economy. The modificative Law of the regulation of employment in the frame of the Social Economy, it appeared in the year 2015 as an impulse unifier of the existing legislation as for individual collective auto employment, with the univocal pretension to create stable employment, of quality and in groups with major difficulties.

**KEYWORDS:** social economy Spanish Law

**SUMARIO:** 1. ANTECEDENTES. 2. LA LEY 31/2015. 3. REFLEXIONES FINALES

**CONTENTS:** 1. *PRECEDENTS*. 2. *THE LAW 31/2015*. 3. *FINAL REFLECTIONS*

## I ANTECEDENTES

La Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo, y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 217, el 10 de septiembre de 2015, Sección I. Página 79.824, pretende el impulso del autoempleo individual como colectivo y unificar la diversidad legislativa existente en esta materia. El primero es un objetivo que ha sido uno de los ejes centrales de las políticas en materia de empleo en los últimos años y, el segundo, una necesidad de la situación creada por la crisis económico y financiera.

Las políticas desarrolladas han dado lugar a diferentes actuaciones dirigidas a colectivos concretos como los trabajadores por cuenta propia, que en el último lustro ha superado los tres millones, lo que supone una magnitud que se acerca al 20 por ciento del total de los trabajadores dados de alta en la Seguridad Social. En consecuencia, el trabajo autónomo supone un relevante porcentaje del mercado de trabajo que, si bien, durante los años de crisis experimentó un significativo descenso,<sup>2</sup> ha demostrado una importante capacidad de recuperación.<sup>3</sup> En realidad, la Ley 31/2015 que modifica la normativa de empleo en el marco de la Economía Social, y que comentamos, pretende poner en práctica una realidad constatada: los trabajadores por cuenta propia aglutinan un enorme potencial de generación de empleo.<sup>4</sup> Es sabido que en España el tejido productivo se compone esencialmente de trabajadores por cuenta propia y por pequeñas y medianas empresas, ambos verdaderos generadores de empleo. Ello se ha manifestado en la legislación aprobada en el reciente pasado, entre otras, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que introdujo el contrato de Apoyo a los Emprendedores; la Estrategia de Emprendimiento y

---

<sup>2</sup> Entre enero de 2008 y diciembre de 2012 el número de autónomos afiliados a la Seguridad Social se redujo en 387.448 personas.

<sup>3</sup> En 2014 el número de autónomos creció en 75.465 personas y entre diciembre de 2011 y diciembre de 2014 el número de trabajadores por cuenta propia ha registrado un incremento de 54.137 afiliados.

<sup>4</sup> Entre 2012 y 2015 el número de asalariados contratados por autónomos se ha incrementado en un total de 95.145 personas, lo que representó un crecimiento del 14 por ciento.

Empleo Joven 2013-2016, que dio lugar a la puesta en marcha de la Tarifa Plana de 50 euros en la cotización a la Seguridad Social para nuevos autónomos; la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización; o el Real Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de Segunda Oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

Los autónomos y los emprendedores han ocupado, por tanto, un lugar destacado en las políticas legislativas de empleo en los últimos años. Unas políticas entre cuyos objetivos se encuentra también el fomento del emprendimiento colectivo y el apoyo e impulso a la

Economía Social, cuyas entidades a lo largo de la crisis económica han demostrado una importante capacidad para la creación y mantenimiento del empleo. Consciente de ello, el legislador en la Ley 31/2015, que modifica la normativa de empleo en el marco de la Economía Social y que comentamos, se dirige al ámbito laboral que identifica como Economía Social, y que concreta en cooperativas y sociedades laborales que dan empleo directo a casi 335.000 personas, a los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción que emplean a más de 75.000 trabajadores, y se dirige al resto de los empleos de la Economía Social como las fundaciones, las asociaciones, las mutualidades o, por ejemplo, las cofradías de pescadores. La Ley define este empleo como estable, señalando en el Preámbulo que entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto trimestre de 2013, la destrucción de empleo en las cooperativas ha sido casi seis puntos inferior en términos de afiliación a la Seguridad Social al del resto de las empresas.<sup>5</sup>

Existe consenso doctrinal en que la Economía Social, además de fuente de creación de empleo estable y de calidad no deslocalizable, es una importante fórmula de acceso al empleo para aquellos que, por sus especiales circunstancias, encuentran mayores dificultades de inserción laboral, o que se encuentran en riesgo de exclusión social. En este sentido, la Ley que comentamos, en su espíritu, constituye un elemento relevante de cohesión social, que se presenta como una necesidad tras la larga crisis económica y financiera.

## 2 LA LEY 31/2015

Las políticas públicas de empleo de los últimos años han dado lugar a la configuración de un nuevo escenario que aumenta, si cabe, la ya detectada necesidad de actualización y sistematización de la normativa existente en materia de autoempleo y en el ámbito de la Economía Social, ya que desde la aprobación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo y de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, y la aplicación en la práctica de sus preceptos,

<sup>5</sup> Las entidades de la Economía Social han tenido un buen comportamiento, en términos de empleo, desde el inicio de la recuperación. En 2014, y después de 11 trimestres consecutivos de caída, las cooperativas han creado empleo en términos interanuales.

la pluralidad normativa ha constatado la existencia de regulación ineficaz o susceptible de mejora o de desarrollo.

Resultaba necesario, y eso es lo que hace la Ley 31/2015 que comentamos, sistematizar el marco vigente de incentivos al trabajo autónomo y a la Economía Social, reuniendo en un solo texto las medidas e incentivos establecidos en favor de estos colectivos, mejorando, armonizando y ampliando los ya existentes, e implementando otros nuevos. Ya la Ley 20/2007, de 11 de julio, en su artículo 27, prevé que los poderes públicos adoptarán políticas de fomento del trabajo autónomo dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia, lo cual se ve reforzado por las disposiciones finales segunda y tercera del mismo cuerpo legal, que facultan al Gobierno para dictar las medidas necesarias para que se logre la convergencia en aportaciones y derechos de los trabajadores autónomos, en relación con los establecidos para los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, así como cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de dicha Ley.

No podemos obviar que en el ámbito de la Economía Social la propia Constitución Española, en el apartado 2 del artículo 129, recoge el mandato de que *“los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas”*, o lo establecido en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, que, en su disposición adicional cuarta, recoge la necesidad de que el Gobierno integre a las empresas de la Economía Social en las estrategias para la mejora de la productividad y, en su disposición final segunda, habilita al Gobierno para dictar las disposiciones de aplicación y desarrollo de dicha norma.

De igual modo, el artículo 121 del Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, habilita al Gobierno a llevar a cabo una reordenación normativa de los incentivos al autoempleo en el ámbito de empleo y Seguridad Social. Con este fin sugiere que se incluyan en una sola disposición todos los incentivos y las bonificaciones y reducciones en la cotización a la Seguridad Social.

Así, en el ámbito específico del trabajo autónomo, la normativa citada introduce nuevos incentivos y bonificaciones en la cotización al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, mejorando algunos de los ya existentes, al tiempo que se unifica en un único texto los incentivos al autoempleo, para dotar de transparencia y mayor seguridad jurídica al marco regulatorio vigente.

La Ley 31/2015 que comentamos, que modifica la normativa de empleo en el marco de la Economía Social es un nuevo impulso en la promoción de políticas de apoyo y reconocimiento a las empresas de inserción y a los centros especiales de empleo, como entidades prestadoras de servicios de interés económico general.

Este reconocimiento supone que las subvenciones concedidas a estas entidades deben estar sometidas al al Reglamento 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, y puedan alcanzar los 500.000 euros en un período de tres años, cuando hasta entonces el máximo era de 200.000 euros en el mismo periodo.<sup>6</sup>

La referida Ley objeto de análisis, incorpora nuevas actuaciones como la creación de incentivos para facilitar el tránsito de los trabajadores desde el empleo protegido a la empresa ordinaria, así como otras medidas destinadas a fomentar el impulso y mantenimiento del autoempleo en su vertiente colectiva, como la ampliación de las posibilidades de capitalización de la prestación por desempleo para la participación en sociedades cooperativas, o las ayudas a la contratación para la sustitución de socios de dicho tipo de sociedades. En esencia, se trata de medidas legislativas que coadyuvan a reforzar políticas públicas en materia de autoempleo y empleo colectivo social.

Dicha política, como se sabe, se articula en torno a tres ejes: impulsar el autoempleo, individual o colectivo; apoyar a aquellos que ya han emprendido, para que puedan consolidar y hacer crecer sus proyectos; y avanzar en la mejora de la protección social de los autónomos, con el objetivo de salvar la brecha que existe entre los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores asalariados.

La Ley que comentamos constituye, como señala su Preámbulo “*la cristalización de los objetivos*” a los que se refiere, dado que para su elaboración se ha consultado a las asociaciones intersectoriales representativas del trabajo autónomo y de la economía social, así como a las organizaciones sindicales y empresariales.

En lo que se refiere a la estructura del cuerpo normativo, La Ley 31/2015 consta de seis artículos, una disposición adicional única, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El artículo primero desarrolla las modificaciones incluidas en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, e incluye las novedades que se introducen en la ley, mediante catorce apartados. Este primer artículo procede a la actualización de la normativa del trabajo autónomo, adaptándola a las novedades legislativas que afectan a los trabajadores por cuenta propia, a la vez que se modifican aquellos aspectos que se consideran susceptibles de mejora. En este ámbito se considera necesario destacar la autorización a los Trabajadores Autónomos Económicamente Dependientes, para la contratación de trabajadores por cuenta ajena, en aquellos supuestos en los que la interrupción de la actividad por causas vinculadas a la conciliación de su actividad profesional con su vida familiar, pudiese ocasionar la resolución del contrato con su cliente. De esta manera, se viene a subsanar la falta de protección existente respecto a aspectos relativos a la conciliación de la vida

---

<sup>6</sup> Esta ha sido una acción respaldada por la propia Comisión Europea, al considerar que la inclusión social y laboral es un Servicio de Interés Económico General, y que estas entidades deben centrar su actividad en los colectivos más desfavorecidos y en torno al concepto del empleo protegido.

profesional y personal de este colectivo de profesionales, toda vez que venía permitiéndose resolver el contrato suscrito entre el trabajador autónomo y su cliente, por voluntad de este, en supuestos de maternidad y paternidad del trabajador por cuenta propia, siempre y cuando supusiese un perjuicio importante para el cliente.

La medida legislativa que comentamos, la Ley 31/2015, promulga la capacidad auto organizativa del Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente, dando un paso más en su diferenciación respecto al trabajador por cuenta ajena, eliminando así los posibles espacios de difícil delimitación entre ambas categorías. Respondiendo a la necesidad de unificar en un texto normativo el conjunto de medidas de fomento del trabajo autónomo.<sup>7</sup>

La Ley 31/2015, que modifica la normativa de empleo en el marco de la Economía Social, introduce la modificación de las medidas de fomento del autoempleo a través de la prestación por desempleo, con el objeto no sólo de facilitar al trabajador por cuenta propia el inicio de la actividad, sino también garantizarle que, en caso de la no viabilidad de su empresa profesional, dispondrá de la protección por desempleo que dejó de percibir al causar alta en el régimen correspondiente de Seguridad Social.

El artículo segundo de la Ley 31/2015 referida, modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, con la misma filosofía que preside la presente norma, esto es, el fomento del autoempleo, al adoptar medidas que permitan la suspensión de la prestación por desempleo durante un periodo más amplio que el existente hasta entonces, en aquellos supuestos en los que se desarrolle un trabajo por cuenta propia.

Por su parte, el artículo tercero tiene como objeto la modificación de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, para incluir incentivos a la contratación de personas que, por su situación tengan un menor índice de acceso al mercado laboral. Además, se unifican en esta norma las distintas medidas de capitalización de desempleo y bonificación, en contratos de interinidad previstos para sujetos de la Economía Social.

En el artículo cuarto se modifica la disposición adicional quinta del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto

---

<sup>7</sup> La Ley que comentamos tiene entre sus objetivos principales unificar, clarificar y mejorar la promoción del trabajo por cuenta propia. Así, es destacable la mayor claridad respecto a la cuota a ingresar por el trabajador autónomo en aquellos supuestos en los que durante el inicio de su actividad, se acoja a la denominada "Tarifa Plana para autónomos", al fijarse no como un porcentaje, sino como una cantidad fija y estable, que permita al profesional conocer en todo momento, y con seguridad y certeza, la cuantía a satisfacer, sin hacerla depender de las posibles modificaciones en las bases y los tipos de cotización durante el disfrute de esta medida. Además, se prevé la posibilidad de actualización de esta cifra a través de las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado, con el objeto de poder adecuarla a las circunstancias de cada momento.

Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, para permitir la reserva de la participación en procedimientos de adjudicación de contratos a las empresas de inserción. Y, en el quinto, se modifica la disposición adicional segunda de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, relativa a las bonificaciones de cuotas de Seguridad Social para los trabajadores en período de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural o suspensión por paternidad, dándole nueva redacción.

Por su parte, y como último artículo, el sexto modifica la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, incorporando un nuevo párrafo tercero al apartado 5 del artículo 2, estableciéndose un nuevo incentivo para el supuesto de contratación de personas en situación de exclusión social, por empresas que no tengan la condición de empresas de inserción ni de centros especiales de empleo, cuando dichos trabajadores han prestado sus servicios para una empresa de inserción.

La disposición adicional única de la Ley 31/2015, prevé que las medidas desarrolladas en esta norma no supondrán un incremento de gastos de personal para llevarlas a cabo, dada la situación económica.

En las disposiciones transitorias se recogen relevantes aspectos, en concreto en la disposición transitoria primera se prevé la transitoriedad de las medidas de fomento del autoempleo que se vienen disfrutando, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 31/2015 y que son objeto de modificación, además de permitir a sus beneficiarios el disfrute de las mejoras previstas en las modificaciones respecto a la regulación anterior. La disposición transitoria segunda prevé la aplicación de los nuevos plazos previstos para la suspensión de la prestación por desempleo a aquellos beneficiarios que, a la entrada en vigor de la ley 31/2015, tuviesen suspendida dicha prestación por la realización de un trabajo por cuenta propia.

Por su parte la disposición derogatoria única prevé la derogación de determinadas disposiciones, al objeto de adaptar la legislación vigente a lo dispuesto en el proyecto; y la disposición final primera prevé el título competencial, en virtud del cual se dicta la hoy comentada Ley 31/2015. La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la Ley, las modificaciones de la Ley 20/2007, de 11 de julio, y del Estatuto del Trabajo Autónomo.

Por último, es preciso mencionar que la Ley 31/2015 ha necesitado de una corrección legislativa de errores, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 12, el 14 de enero de 2016, en la que se enmiendan hasta 12 errores significativos, y que han de ser tenido en cuenta en su estudio e implementación como política pública.

### 3 REFLEXIONES FINALES

Así, y a modo de conclusiones, la Ley 31/2015 que comentamos, lo es de Economía Social y se centra en ámbitos laborales colectivos precisos como las cooperativas, las sociedades laborales, los centros especiales de empleo, las empresas de inserción, y los empleados de las fundaciones, las asociaciones, las mutualidades y otras entidades que se enmarcan en la Economía Social. La Ley modificativa de la normativa de empleo en el marco de la Economía Social, se presentó en el año 2015 como un impulso unificador de la legislación existente en materia de autoempleo individual colectivo, con la unívoca pretensión de crear empleo estable, de calidad y en colectivos con mayores dificultades.

La Ley que comentamos indefectiblemente fomenta el trabajo autónomo, siendo consciente de que representa una relevante parte del mercado de trabajo y que, en la actualidad y tras la crisis, está dando muestras de una alta capacidad de recuperación y un alto potencial de creación de empleo. Se enmarca, pues, entre las políticas de empleo de los últimos años, cuyos objetivos siempre han tenido en cuenta, en mayor o menor grado, con mayor o menor acierto, el emprendimiento colectivo y el apoyo de la Economía Social. Políticas Públicas no exentas de dificultades en su implementación y que no siempre han sido productivas, sino sociales, y que, como ha sido el presente caso, no han podido dotarse del suficiente impulso económico presupuestario, dado el marco temporal de salida de crisis y de reducción del gasto, que imperaba en el momento de su aprobación y en la actualidad.