

DL

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA LEY DEL ESTATUTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO

Ángel Arozamena Laso
Augusto González Alonso

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REGULACIÓN DE UN ESTATUTO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO FRENTE AL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LOS DEMÁS TRABAJADORES.—III. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES INVOCADOS POR EL ESTADO PARA DICTAR LA LEY 20/2007.—IV. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES Y SU CONEXIÓN CON LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS.

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación por las Cortes Generales de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo ha supuesto un salto adelante incuestionable en la consagración, por primera vez en España, de un régimen jurídico propio y codificado para los trabajadores autónomos, que representan casi un 11% del total de asalariados del mercado laboral nacional¹. Dicha norma, que entró en vigor el 13 de octubre de 2007 (a los tres meses de su publicación en el BOE), ha supuesto la primera regulación sistemática y unitaria del trabajo autónomo en toda la Unión Europea, abanderando un proceso de codificación y sistematización que no tiene precedentes en los países de nuestro entorno, en los que —como el nuestro hasta el año 2007— la regulación del trabajo autónomo se encontraba dispersa en numerosas disposiciones laborales, sobre todo en materia de tributaria, de seguridad social, de formación profesional y de prevención de riesgos laborales.

En líneas generales, y sin que sea objeto preciso de este estudio, la nueva regulación supone una mejora sustancial que reduce las diferencias de los trabajadores autónomos respecto al resto de los trabajadores del tejido productivo nacional, sobre todo en lo que respecta a las medidas de promoción y apoyo a la actividad emprendedora, al catálogo de derechos y deberes profesionales básicos que reconoce el capítulo II del título II, a la regulación de las medidas de prevención de riesgos laborales y a las importantísimas garantías económicas que, por primera vez, se recogen en un texto legal para este colectivo profesional (percepción de la contraprestación económica por la ejecución del contrato en el tiempo y forma convenidos, garantías procesales en los supuestos de contratación o subcontratación de la actividad, garantías para el cobro de los créditos con carácter privilegiado, inembargabilidad de los bienes de conformidad con la normativa procesal civil, así como excepcionalidad en el embargo de la vivienda que constituya su residencia habitual cuando concurren deudas tributarias o de la Seguridad Social).

También se regula el sistema de protección social del trabajador autónomo, tanto en lo que respecta al derecho a la Seguridad Social, la obligatoriedad de su afiliación y cotización al Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta

¹ Al tercer trimestre de 2008, existían en España 20.346.300 personas ocupadas de una población activa total de 22.945.100 personas. A dicha fecha, 3.393.607 personas se encontraban afiliadas por cuenta propia a la Seguridad Social, y 2.185.367 eran autónomos propiamente dichos. Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (datos oficiales de 12 de enero de 2009).

Propia o Autónomos (RETA) como a la acción protectora de éste régimen, que incluye la asistencia sanitaria, prestaciones económicas por incapacidad temporal, entre otras, y prestaciones de servicios sociales, con la franca intención de que el régimen de protección de los autónomos vaya convergiendo con el de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General de la Seguridad Social.

Una aproximación al perfil de los trabajadores autónomos en España refleja que la gran mayoría de ellos son profesionales que no cuentan con asalariados (80,10%), que mayoritariamente desempeñan su actividad en el sector servicios (65,70% del total), que casi un 70% son varones y que predominan las personas en la franja de edad de los 40 a 54 años (un 43,30% del total) seguidos de cerca por la franja de edad de los 25 a los 39 años (casi el 31% del total).

II. LA REGULACIÓN DE UN ESTATUTO DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO FRENTE AL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LOS DEMÁS TRABAJADORES

El Estatuto del trabajo autónomo regula, mediante una norma con rango legal, numerosos aspectos imprevistos para un colectivo profesional que no contaba con una cobertura constitucional específica en nuestra norma fundamental, debiendo inferirse sus derechos, deberes y garantías de su ejercicio de los preceptos referidos a los trabajadores en general. Efectivamente, la Constitución se detiene en sendos artículos en dos colectivos de personas que constituyen gran parte de la fuerza laboral de nuestro país, como son los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios públicos.

Los primeros contarán, porque así lo exige el artículo 35.2 CE, con un estatuto propio, lo que ha quedado consagrado en la actualidad, esencialmente, con el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, TRET), sin dejar al margen el resto de disposiciones en materia laboral que les resultan de aplicación en lo que podría constituir un auténtico Código del Trabajo.

Por lo que se refiere a los funcionarios públicos (que conforman un colectivo de 2.594.664 trabajadores²), contaban hasta hace poco tiempo con un régimen estatutario definido por varios textos legales que desarrollaban el mandato constitucional previsto en el artículo 103.3 CE, el cual exigía que una ley regulase el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Así lo hicieron la Ley de Funcionarios Civiles del Estado aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre incorporación a la

² Fuente: Registro Central de Personal. Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, julio de 2008.

función pública española de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, y varios preceptos en la legislación sobre régimen local en relación con los entonces denominados funcionarios locales con habilitación de carácter nacional.

El régimen estatutario de los funcionarios públicos ha experimentado un loable proceso de codificación con la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en vigor casi en su totalidad desde el 14 de mayo de 2007, y que establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público, tanto funcionariales como laborales, diferenciando claramente a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado. Esta norma derogó la Ley de Funcionarios Civiles del Estado casi al completo, gran parte de la Ley 30/1984, y en su totalidad la Ley 9/1987 (excepto su artículo 7), toda la Ley 17/1993, y el régimen jurídico aplicable a los funcionarios de las entidades locales en su normativa sectorial, que hoy en día tienen como régimen de referencia la disposición adicional segunda del EBEP, bajo la denominación de funcionarios con habilitación de carácter estatal.

Pues bien, quedaba pendiente, como se ha dicho, el establecimiento de un régimen estatutario para ese otro colectivo de trabajadores que constituyen el 11% de la fuerza laboral del país: los trabajadores autónomos. Hasta la aprobación de la Ley 20/2007, no contaban sino con una regulación dispersa en numerosas disposiciones de rango legal y reglamentario, destacando, por su alcance, el Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos (comúnmente conocido como RETA), así como otras disposiciones reglamentarias tales como la Orden de 24 de septiembre de 1970 por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo del régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos; el Real Decreto 463/2003, de 25 de abril, sobre reconocimiento del incremento de la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual para los trabajadores por cuenta propia, el Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre, por el que se regula la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, y la ampliación de la prestación por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia; y el Real Decreto 753/2005, de 24 de junio, por el que se establece un nuevo plazo de opción para la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el régimen especial de la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos. Todas estas disposiciones que se relacionan aquí siguen plenamente vigentes tras la aprobación del nuevo Estatuto del trabajo autónomo, salvo en todo aquello en que se opongan al mismo.

Tras la Ley 20/2007 se han dictado algunas otras disposiciones de interés como la Orden TAS/3553/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Orden de 24 de septiembre de 1970, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo del régimen especial de la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos; y el Real Decreto 1382/2008, de 1 de agosto, por el que, en desarrollo de la Ley 1/2007, de 4 de julio, por la que se

procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del régimen especial agrario de la seguridad social en el régimen especial de la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, y la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, se modifican diversos reglamentos generales en el ámbito de la seguridad social.

La nueva ley constituye una norma básica, innovadora, transversal y estatutaria, características todas ellas que se analizan en el presente artículo. Interesa destacar en este apartado, por razones de coherencia material, que la innovación no sólo radica en su carácter de norma no parangonable con ninguna de nuestro entorno jurídico más cercano, sino porque sustituye a la miríada de normas sectoriales y dispersas sobre el trabajador autónomo vigentes hasta el momento. Algunas habilitaciones legales han permanecido, no obstante, en el nuevo texto estatutario, como es la encomienda al Gobierno para que proponga a las Cortes la regulación de un sistema específico de protección por cese de actividad para los trabajadores autónomos³ (ex disposición adicional cuarta Ley 20/2007), o la elaboración de varios estudios con trascendencia normativa, entre los que destaca el relativo a la actualización de la normativa que regula el RETA establecida esencialmente en el Decreto 2530/1970 mencionado. Todo ello al margen de la habilitación reglamentaria general que la disposición final tercera realiza al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y aplicación de la ley.

El gran salto cualitativo que supone la aprobación del Estatuto del trabajo autónomo se encuentra, asimismo, en que eleva el rango formal de las normas que pueden regular o desarrollar lo relativo al régimen profesional común del trabajador autónomo, en relación con los derechos colectivos y en relación con su protección social, puesto que todas esas materias se sujetan a reserva formal de ley, sin perjuicio de las habilitaciones reglamentarias que puedan establecerse, como es natural. Esta decisión formal del legislador no choca con la reserva de ley orgánica que, en relación con el desarrollo de los derechos fundamentales, previó el constituyente en el artículo 81 CE, teniendo en cuenta que el Estatuto del trabajo autónomo regula importantes derechos fundamentales para este colectivo, como el derecho a la no discriminación (ex artículo 6), el derecho a afiliarse al sindicato de su elección (ex artículo 19.1) o el derecho de asociación profesional (ex artículo 20). Si bien es cierto que se trata de derechos fundamentales incluidos en el catálogo previsto en la sección 1.^a del capítulo II

³ Está previsto por el Ministerio de Trabajo e Inmigración que este proyecto, consistente en que los trabajadores autónomos puedan cobrar el desempleo a partir de 2011, siempre que hayan cotizado durante 12 meses continuados antes del cese de su actividad, pueda ser remitido al Congreso de los Diputados, como proyecto de Ley, antes de junio de 2010. El proyecto también prevé el derecho al cobro por desempleo para aquellos autónomos que cesen su actividad por unas pérdidas, durante dos años consecutivos, superiores al 30% de los ingresos en cada uno de los ejercicios. Asimismo, podrán solicitarlo aquellos que tengan unas reclamaciones judiciales pendientes que supongan al menos el 50% de los ingresos correspondientes al ejercicio inmediatamente anterior, y que tengan una declaración judicial en curso, la trabajadora autónoma que se vea obligada a interrumpir su actividad por ser víctima de violencia de género, y los autónomos dependientes que cesen su actividad por la extinción del contrato suscrito con el cliente del que dependen económicamente. El Ministerio de Trabajo e Inmigración pretende que la protección comprenda la prestación económica por cese total, temporal o definitivo de la actividad y el abono de la cotización de la Seguridad del autónomo al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

del título I de la Constitución, la doctrina constitucional es pacífica y consolidada sobre la interpretación restrictiva que ha de darse al artículo 81.1 del texto constitucional puesto que, en caso contrario, no es difícil concebir una norma que no tenga conexión, al menos remota, con un derecho fundamental. Puesto que ningún precepto de la Ley 20/2007 desarrolla un derecho fundamental de forma directa y completa ni incide directamente en su ámbito y límites, el rango legal ordinario empleado por las Cortes Generales para su aprobación resulta a todas luces adecuado y suficiente.

III. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES INVOCADOS POR EL ESTADO PARA DICTAR LA LEY 20/2007

Desde el punto de vista constitucional, resulta de gran interés analizar los títulos competenciales invocados por la Ley 20/2007 para dictar el Estatuto del trabajo autónomo, en relación con los aspectos sustantivos del mismo que se enmarcan en esas habilitaciones constitucionales.

Efectivamente, la Ley 20/2007 es dictada por las Cortes Generales al amparo, ex disposición final primera, de la competencia que se atribuye al Estado en exclusiva por el artículo 149.1.5.^a (Administración de Justicia), 6.^a (legislación mercantil y procesal), 7.^a (legislación laboral, con perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas), 8.^a (legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan) y 17.^a CE (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas).

Sin realizar un análisis exegético detallado del título competencial proclamado en el artículo 149.1.5.^a CE, relativo a la Administración de Justicia, debe recordarse la reiteradísima doctrina constitucional dictada al respecto⁴, que ha entendido que *«a la vista del proceso constituyente y del estatuyente, debe distinguirse entre un sentido estricto y un sentido amplio en el concepto de Administración de Justicia. De este modo, el artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la Administración de Justicia; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del artículo 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el artículo 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el artículo 122.1, al referirse al personal, al servicio de la Administración de Justicia, esto es, no estrictamente integrados en ella. En*

⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional números 56/1990, de 29 de marzo; 62/1990, de 30 de marzo; 105/2000, de 13 de abril; y 253/2005, de 11 de octubre, entre otras.

cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y administración de la Administración de Justicia; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el artículo 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el artículo 152.1, segundo párrafo».

Pues bien, la Ley 20/2007 no parece tener mayor conexión con dicho ámbito material que el referido a la competencia jurisdiccional atribuida a los órganos competentes del orden social para conocer de las pretensiones derivadas del contrato celebrado entre un trabajador autónomo económicamente dependiente y su cliente, así como para conocer de todas las cuestiones derivadas de la aplicación e interpretación de los acuerdos de interés profesional (ex artículo 17 Ley 20/2007). Asimismo, tiene relación con la Administración de Justicia la regulación de los procedimientos no jurisdiccionales de solución de conflictos que prevé el artículo 18 de la Ley 20/2007, en concreto los relativos a la conciliación, la mediación y el arbitraje voluntario, y la modificación que la disposición adicional primera realiza del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

Por lo que respecta a la competencia exclusiva sobre legislación mercantil y procesal (ex artículo 149.1.6.^a CE), el Tribunal Constitucional ha consagrado⁵ que dicho título no actúa como presupuesto habilitante de la función ejecutiva a desarrollar por las comunidades autónomas sino como límite de su acción normativa. Resulta patente que las fuentes del régimen profesional del trabajador autónomo y la normativa aplicable lo constituyen no sólo las disposiciones previstas en la Ley 20/2007, sino también la normativa común relativa a la contratación civil, mercantil o administrativa reguladora de la correspondiente relación jurídica del trabajador autónomo. Es preciso recordar que, en la actualidad, el trabajador autónomo despliega una actividad y un trabajo profesional esencialmente mercantil, como sujeto del mercado, arriesgando sus propios recursos económicos y aportando su trabajo personal. Confluyen esencialmente en la regulación estatutaria de ese trabajo elementos e instituciones propias de la normativa laboral inspirada en el trabajador asalariado, de la normativa mercantil, de la normativa fiscal y de la normativa civil.

Sobre la competencia en materia de legislación laboral (ex artículo 149.1.7.^a CE), el Tribunal Constitucional entiende⁶ que el Estado ostenta competencia legislativa, correspondiendo a las comunidades autónomas la competencia ejecutiva. En efecto, según la doctrina constitucional, el Estado ostenta competen-

⁵ Entre otras, sentencia del Tribunal Constitucional número 243/2004, de 16 de diciembre.

⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional número 158/2004, de 21 de septiembre, y número 230/2003, de 18 de diciembre.

cia exclusiva para el ejercicio normativo, comprensivo no sólo de las leyes formalmente tales sino también de los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de aquéllas, limitándose el ámbito normativo de las comunidades autónomas a la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios.

Por legislación laboral entiende dicho Tribunal⁷ «aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (artículo 1.3) se indican». En otros pronunciamientos, el Tribunal Constitucional ha entendido⁸ que «cuando la Constitución emplea el término «legislación laboral» y la atribuye a la competencia estatal, incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre Ley y Reglamento puede lograrse». Subyace en toda la Ley 20/2007 multitud de instituciones reguladas para los trabajadores asalariados en el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores y en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante, LOLS), especialmente en lo que respecta al catálogo de derechos y deberes, las normas de prevención de riesgos laborales, las garantías económicas, los derechos colectivos y los principios generales en materia de protección social.

Ahora bien, hay que poner de manifiesto que no deja de resultar algo chocante la invocación a la legislación laboral como título competencial habilitante del Estado para dictar la Ley 20/2007 por una razón de Derecho positivo y por otra razón de interpretación constitucional. En primer lugar, resulta que la disposición final primera del TRET dispone que «El trabajo realizado por cuenta propia no estará sometido a la legislación laboral, excepto en aquellos aspectos que por precepto legal se disponga expresamente», principio que es reproducido de forma textual en el artículo 3.3 de la Ley 20/2007. Esto significa que la legislación laboral no es aplicable al trabajo autónomo, arrinconando la competencia que el Estado puede invocar al respecto para su regulación. La segunda razón estriba en que el Tribunal Constitucional cuenta con una doctrina consolidada⁹ sobre el título habilitante de la regla 7.^a del artículo 149.1 CE, de modo que no se identifica el término «laboral» con el mundo del trabajo, sino que le atribuye un significado concreto y referido sólo al trabajo por cuenta ajena. Esto significa que queda fuera de ese título cualquier iniciativa normativa que no regule relaciones laborales nacidas de los contratos de trabajo, ya sea en su vertiente individual, ya en su vertiente colectiva. De hecho, el artículo 1.1 de la Ley 20/2007 excluye de su ámbito de aplicación subjetiva a quienes quedan dentro del ámbito de dirección y organización de otra persona o trabajen por cuenta ajena, otro de los elementos esenciales de la relación individual de trabajo (ex artículo

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional número 360/1993, de 3 de diciembre.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional número 18/1982, de 4 de mayo.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional número 35/1982, de 14 de febrero.

1.1. TRET). Y el artículo 2 a) del mismo cuerpo legal excluye como uno de los supuestos las relaciones de trabajo por cuenta ajena a que se refiere el mencionado artículo 1.1 TRET. A mayor abundamiento, la inaplicación de la legislación laboral se deduce sin grandes dificultades del régimen de fuentes que prevé la norma en el artículo 3.1, de modo que, sea cual fuere el negocio jurídico a través del cual interviene el trabajador autónomo en el tráfico jurídico, la legislación común que le resulta aplicable es la civil, mercantil y administrativa, tras la aplicación primaria de la propia Ley 20/2007 y la legislación específica correspondiente. En definitiva, el más importante cuerpo normativo de Derecho laboral de nuestro ordenamiento, el Estatuto de los Trabajadores, no es de aplicación al trabajo autónomo por las razones antedichas. En el conjunto de la Ley 20/2007 sólo puede encontrarse una referencia a aquél texto legal cuando se refiere a las prestaciones de servicios por los menores de 16 años en espectáculos públicos, en cuyo caso se remite al artículo 6.4 TRET.

La legislación civil también es competencia exclusiva del Estado, de conformidad con la regla 8.ª del artículo 149.1 CE, si bien, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en varios pronunciamientos¹⁰, dicho precepto introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política de las comunidades autónomas, lo que no puede suponer una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las comunidades autónomas. La jurisprudencia y la doctrina mayoritaria han entendido que el Derecho Civil es una parte esencial del ordenamiento jurídico en el que también subyace el principio de solidaridad proclamado en el artículo 2 de la Constitución Española y que las disposiciones del título preliminar del Código Civil (artículos 1 a 16) tendrán aplicación general y directa en toda España, en cuanto determinan los efectos de las leyes y las reglas generales para su aplicación. Al igual que se comentó en relación con la legislación mercantil o laboral, es innegable el carácter multidisciplinar del estatuto del trabajo autónomo, que participa de instituciones y normas propias del ordenamiento jurídico civil, especialmente en lo que respecta a la contratación (*ex* artículo 3.1 b) Ley 20/2007).

Por lo que respecta a la competencia exclusiva del Estado en relación con la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (*ex* artículo 149.1, 17.ª CE), el Tribunal Constitucional ha entendido¹¹ que de dicho precepto no puede extraerse la conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga sólo potestades normativas. El Alto Tribunal estima « (...) *Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teológico del precepto constitucional. El designio perseguido con el acantonamiento del «régimen económico» dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de «un régimen público», es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (artículo 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (artículo 149.1.1 de la Constitución)*».

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional número 156/1993, de 6 de mayo.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional número 124/1989, de 7 de julio.

En consecuencia, corresponden a las comunidades autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social y la gestión de dicho régimen económico. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha entendido¹² que, en su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad, y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema. Atendiendo a esta doctrina constitucional, el legislador ha recogido en el título IV todo el régimen de protección social del trabajador autónomo, desarrollando el artículo 41 de la Constitución para este colectivo y regulando de forma detallada el régimen de afiliación, de cotización y de acción protectora del régimen especial de Seguridad Social de este colectivo, si bien con numerosas remisiones a otras disposiciones legislativas que concretan estos extremos. Con ello se salvaguarda, en todo caso, la competencia del Estado para dictar el régimen jurídico y económico básico de la SS y la gestión de dicho régimen económico, en base al conocido principio de «caja única».

En cualquier caso, y en conclusión con todo lo expuesto, lo que parece indiscutible es que el Estado ha dictado una disposición normativa que hace honor a su competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (*ex* artículo 149.1,1.ª CE). Esta habilitación competencial, trasunto de la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, es una de las técnicas concretas que le atribuye el texto constitucional a los poderes públicos para alcanzar aquél principio inspirador de todo el ordenamiento, como también lo constituye la importante cláusula de transformación prevista en el artículo 9.2 CE que exige a dichos poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo y los grupos en que se integran sea real y efectiva, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Resulta evidente que, desplegando este poder transformador, el Estado ha querido convertir una igualdad formal en una igualdad material para una fuerza de trabajo que mostraba asimetrías importantes respecto a los trabajadores por cuenta ajena y el conjunto de la fuerza productiva de trabajo. La garantía mínima de los mismos derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado está garantizada, asimismo, por el artículo 139.1 CE y, en el ámbito económico y social, por los artículos 138.2 y 139.2, los cuales persiguen crear una suerte de mercado nacional único interior (al modo del que opera en la Unión Europea tras el Acta Única de 1986) que permita que cualquier persona o bien circule y se establezca sin restricciones ni diferencias justificadas por el conjunto de España. En este sentido, corresponde al Estado, *ex* artículo 149.1,13.ª CE, la competencia

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional número 124/1989, de 7 de julio.

exclusiva para dictar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica.

Teniendo en cuenta lo anterior, y que la Ley 20/2007 se ha convertido en una norma de alcance transversal en el conjunto de aspectos y materias que afectan al trabajo autónomo, su naturaleza jurídica parece situarse a medio camino entre la ley marco y una disposición básica, por cuanto establece unos principios, bases y directrices que han de respetar las comunidades autónomas cuando regulen las peculiaridades del trabajo autónomo en su Derecho sustantivo, aunque no atribuya a éstas la facultad de dictar normas legislativas en materias de competencia estatal, como es obvio. Por otra parte, la Ley 20/2007 participa de las características más relevantes de la normativa básica, como el establecimiento de un denominador común normativo sobre un ámbito material y unos criterios mínimos que han de ser respetados por las autonomías al regular sus especialidades. También participa de las características propias de una normativa marco porque establece unas líneas jurídicas básicas y vertebradoras de la miríada de disposiciones y contratos que se emplean en el tráfico jurídico por los autónomos.

IV. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES Y SU CONEXIÓN CON LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

Si se analiza en detalle el texto constitucional a la luz de aquellos preceptos que recogen el régimen jurídico aplicable a los trabajadores como fuerza laboral, puede observarse que la base de su estatuto jurídico lo constituyen el artículo 7 (en relación con los sindicatos de trabajadores), el artículo 28 (sobre el derecho de sindicación y el derecho de huelga), el artículo 35 (que recoge un derecho-deber genérico de todos los españoles, el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente, así como la obligación legal de regular un estatuto de los trabajadores), el artículo 37 (sobre el derecho a la negociación colectiva laboral, la fuerza vinculante de los convenios y el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo), el artículo 42 (que exige al Estado salvaguardar los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, orientando su política hacia su retorno) y el artículo 129 (que obliga a los poderes públicos, como mandato expreso y específico, a establecer los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción).

La Ley 20/2007 recoge, en los artículos 4, 5 y 6, los derechos profesionales de los trabajadores autónomos de modo que, o bien son una mera transposición de los derechos constitucionales reconocidos a los trabajadores en los preceptos mencionados anteriormente, o bien son enunciados en una estructura básica con remisión inmediata a la normativa sectorial de desarrollo. Inspirándose en los derechos que el Estatuto de los Trabajadores reconoce para los trabajadores por cuenta ajena, la Ley 20/2007 no destaca por su innovación en este aspecto, haciendo extensibles dichos derechos para los autónomos ordinarios y para los autónomos económicamente dependientes. Al margen de los derechos constitu-

cionales fundamentales enumerados en el artículo 4 de la Ley 20/2007, entre los que se encuentran el derecho a la igualdad ante la ley y a no ser discriminados, al respeto debido a su intimidad y consideración a su dignidad, al derecho a la integridad física y al derecho al ejercicio individual de acciones judiciales y a la tutela judicial efectiva, interesa centrar la atención en los conocidos como derechos económicos o cívicos.

Por lo que respecta a los sindicatos de trabajadores (ex artículo 7 CE), el Tribunal Constitucional ha consolidado la doctrina¹³ en virtud de la cual aquéllos son verdaderas asociaciones en el sentido previsto en el artículo 22 CE si bien con una forma específica a las que el texto constitucional ha querido dotar de relevancia constitucional también específica por su funcionalidad en el sistema, por cuanto ostentan la función básica de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Su engarce en el título preliminar de nuestra norma fundamental demuestra la posición privilegiada que se ha querido otorgar a los sindicatos como elementos esenciales de un modelo de Estado social y democrático de Derecho que propugna unos valores superiores de los que participan dichas asociaciones cualificadas de trabajadores.

Complementario al artículo 7 CE, los derechos de sindicación y de huelga que proclama el artículo 28 de nuestra norma fundamental consagran un ámbito subjetivo muy amplio, en el que se entienden incluidos todos los trabajadores, ya sean españoles o extranjeros, ya tengan una relación laboral o sean funcionarios públicos, sin perjuicio de las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación de éstos últimos conforme al artículo 103.3 CE.

El desarrollo legal de este derecho fundamental se encuentra recogido en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en la cual se establece, ex artículo 3.1, que los trabajadores por cuenta propia que no tengan trabajadores a su servicio podrán afiliarse a las organizaciones sindicales constituidas con arreglo a lo dispuesto en dicha ley, pero no fundar sindicatos que tengan precisamente por objeto la tutela de sus intereses singulares, sin perjuicio de su capacidad para constituir asociaciones al amparo de la legislación específica. Esta limitación para los trabajadores autónomos, muy cuestionado en los primeros años de vigencia de la citada LOLS, fue declarado constitucional y válido por el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias¹⁴, al entender que la limitación del citado precepto afecta al modo de organización de la defensa de sus intereses, pero no al trabajador. Sobre el despliegue de todas las facultades propias del derecho de sindicación, el Tribunal Constitucional, por tanto, parece que lo restringe exclusivamente a los trabajadores por cuenta ajena, de modo que *«(...) el artículo 28.1 de la CE no comprende más que la sindicación de los trabajadores pero no la empresarial, cuya cobertura constitucional se encuentra en la genérica libertad de asociación del artículo 22 de la misma ...»*¹⁵. Asimismo, el Alto Tribunal entiende¹⁶ que, si se parte de la idea válida de que el sindicato, en cuanto sujeto de la libertad de sindicación, se justifica

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional número 20/1985, de 14 de febrero.

¹⁴ Entre otras, sentencia del Tribunal Constitucional número 98/1985, de 29 de julio.

¹⁵ Auto del Tribunal Constitucional número 113/1984, de 22 de febrero.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional número 98/1985, de 28 de julio.

primordialmente por el ejercicio de la actividad sindical, y que ésta se caracteriza por la existencia de otra parte ligada al titular del derecho por una relación de servicios y frente a la que se ejercita, siendo su expresión una serie de derechos como los de huelga, de negociación colectiva y de conflicto, que no podría ejercer un sindicato de trabajadores autónomos, no hay motivo para considerar carente de fundamento razonable una regulación que en último término orienta el derecho de los trabajadores autónomos para defender sus intereses o hacia su integración en los sindicatos de trabajadores o hacia la constitución de «asociaciones al amparo de la legislación específica», reconociéndoles un derecho que también deriva directamente de la Constitución (artículo 22) y está dotado de igual grado de protección y de idéntica autonomía que el derecho de asociación sindical.

En ese sentido, el artículo 19 de la Ley 20/2007 recoge como un derecho colectivo básico de los trabajadores autónomos el de afiliarse al sindicato o asociación empresarial de su elección, así como el derecho a afiliarse y fundar asociaciones profesionales específicas.

Sin duda, el derecho de alcance laboral más significativo es el derecho de huelga previsto en el artículo 28.2 CE, que sólo lo reconoce a los trabajadores para la defensa de sus intereses. Su regulación legal, como se sabe, está recogida en el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo, texto normativo objeto de un importante pronunciamiento constitucional en la sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril. Sin entrar en aspectos que no resultan de interés para el objeto de este trabajo, hay que recordar que, en su aspecto subjetivo, se trata del ejercicio de un derecho individual de adherirse a la huelga o de no participar en ella, por lo que no tiene fuerza obligatoria, y al mismo tiempo tiene una dimensión colectiva porque se trata de un derecho que sólo puede realizarse concertadamente. En todo caso, se trata de un derecho reconocido a las personas que prestan a favor de otros un trabajo retribuido, por lo que el Tribunal Constitucional ha dejado claro¹⁷ que quedan excluidos *«lo que se ha podido llamar huelga de trabajadores independientes, de autopatronos o de profesionales que, aunque en un sentido amplio sean trabajadores, no son trabajadores por cuenta ajena ligados por un contrato de trabajo retribuido. La cesación en la actividad de este tipo de personas, si la actividad empresarial o profesional es libre, se podrá realizar sin necesidad de que ninguna norma les conceda ningún derecho, aunque sin perjuicio de las consecuencias que haya que arrostrar por las perturbaciones que se introduzcan. Es claro que si se hubiera obtenido de manera expresa una concesión para el desarrollo de un servicio público, o si se tratara de actividades de interés público sometidas a un régimen jurídico-administrativo especial, la actividad de cesación puede determinar que se están violando las exigencias de la concesión o del régimen jurídico administrativo de que se trate»*. Y ello por cuanto el cese de la actividad de los trabajadores autónomos puede realizarse libremente, sin ninguna autorización o habilitación especial. Ahora bien, todo ello no deja de plantear ciertos aspectos relevantes, como que no se establece instrumento alguno de garantía del ejercicio del derecho de huelga o de cesación de la

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional número 11/1981, de 8 de abril.

actividad de los autónomos, que su ejercicio daría lugar a la resolución de un contrato o a la pérdida de una concesión en el caso de relaciones profesionales con una Administración Pública, o que no se prevén mecanismos que aseguren el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad cuando la actividad del autónomo afecta a servicios públicos (no se regulan los servicios mínimos ni el régimen posible de reclamaciones por daños y perjuicios).

Por lo que respecta al derecho al trabajo previsto en el artículo 35 del texto constitucional, tiene un contenido complejo por cuanto reconoce quizá el principal derecho laboral de alcance constitucional, pero no se configura como un derecho público subjetivo a obtener un puesto de trabajo. Al igual que el derecho de huelga, el derecho al trabajo tiene un contenido individual y un contenido colectivo, y así ha sido reconocido por la doctrina constitucional¹⁸: *«El derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar, supone también el derecho a un puesto de trabajo, y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los artículos 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, respectivamente. En su aspecto individual, se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos, si no existe una causa justa. En su dimensión colectiva, el derecho al trabajo implica además un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma».*

El Tribunal Constitucional también ha entendido que el derecho individual al trabajo comprende la libertad de trabajar o de desempeñar el propio trabajo, lo que supone un límite al poder de cierre patronal y a la huelga obligatoriamente exigida a todos los trabajadores. Por lo que se refiere al deber de trabajar, el Alto Tribunal ha entendido que no debe ser interpretado como un deber en el sentido literal del término, sino como una obligación social genérica, razón por la cual no se trata de un título que habilite a los poderes públicos o al Estado para imponer u obligar a alguien a trabajar. Coadyuva alcanzar esta interpretación el hecho de que el mismo artículo 35.1 CE reconozca la libertad de elección de profesión u oficio, que se configura como un límite que anula la posibilidad de exigir el cumplimiento de aquél. Efectivamente, la Ley 20/2007 reconoce, ex artículo 4.2, como derecho básico individual el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, el cual ha de interpretarse como un derecho a la actividad profesional y a un desarrollo de aptitudes y habilidades, lo que tiene perfecto encaje en un sentido amplio del derecho al trabajo como actividad económica que proclama el artículo 35 CE.

El artículo 37 CE, que regula la negociación colectiva, viene siendo configurado como un derecho que se reconoce a las partes sociales, en uso de su autonomía colectiva, empleando unos términos abiertos y flexibles que otorga un margen amplio para determinar los sujetos de la negociación. En el mismo sentido, el precepto no limita, según el Tribunal Constitucional, el contenido de

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional número 22/1981, de 2 de julio.

los convenios colectivos a la negociación colectiva laboral, sino que aquéllos podrán regular materias de índole económica, laboral, sindical y asistencial y, en general, cuantas otras afecten a las condiciones de empleo y al ámbito de las relaciones laborales de los trabajadores y sus organizaciones representativas con el empresario y asociaciones empresariales.

Por lo que se refiere al derecho a plantear medidas de conflicto colectivo (ex artículo 37.2 CE), considerando la definición pacífica de éstas por parte de la doctrina científica como toda controversia acerca de las condiciones de trabajo, caracterizada porque no sólo afecta a una pluralidad de trabajadores sino porque las cuestiones que se suscitan afectan al interés general del conjunto de ellos, el Tribunal Constitucional ha entendido¹⁹ que el artículo 37.2 faculta a los trabajadores para adoptar medidas de conflicto colectivo distintas de la huelga prevista como derecho fundamental en el artículo 28.2 del texto constitucional, y ampara el cierre patronal (o *lock out*, como se conoce en la terminología anglosajona), si bien en una dimensión y concepción notablemente restringida ya que el Alto Tribunal sólo lo acepta como medida defensiva cuando se ha declarado una huelga o cualesquiera otra modalidad de irregularidad colectiva en el régimen de trabajo, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes: la existencia de notorio peligro de violencia para las personas o de daños graves para las cosas, la ocupación ilegal del centro de trabajo o de cualquiera de sus dependencias, o peligro cierto de que ésta se produzca; y que el volumen de la inasistencia o irregularidades en el trabajo impidan gravemente el proceso normal de producción. La posibilidad, desde luego más genérica en su redacción, de adoptar medidas de conflicto colectivo por el trabajador autónomo, se ha previsto por el legislador en el artículo 19.1 c) de la Ley 20/2007, donde se les reconoce el derecho a ejercer la actividad colectiva de defensa de sus intereses profesionales. Puesto que no se especifican los derechos, competencias y garantías que integran ese derecho genérico a la defensa de los intereses profesionales del trabajador autónomo, podría interpretarse que son todos los reconocidos en el Estatuto de los Trabajadores y la LOLS a los representantes unitarios y sindicales de los trabajadores por cuenta ajena.

El artículo 38 CE regula la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, la defensa de la productividad y la necesaria conformidad con las exigencias derivadas de la economía general y la planificación. Se trata de una libertad que constituye uno de los elementos más característicos de la conocida como «Constitución económica». La economía de mercado se caracteriza porque el comportamiento económico se gobierna mediante los precios y la libre competencia (juego de la oferta y la demanda), otorgando carácter prioritario a la iniciativa privada, y dejando a los poderes públicos un papel residual y no intervencionista. No han sido pocos los esfuerzos de la doctrina y de la jurisprudencia por definir un núcleo esencial y definitorio de la libertad de empresa. En general, las conclusiones a las que se ha llegado son: primera, que es una obligación constitucional de los poderes públicos garantizar y proteger la economía de mercado (dentro de las técnicas de protección se puede señalar la defensa de la competencia, hoy regulada en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional número 11/1981, de 8 de abril.

Defensa de la Competencia); segunda, que cabe imponer ciertas restricciones a la propiedad privada en función de la naturaleza de los bienes sobre los que recae; y tercera, que sus límites se encuentran en las exigencias de la economía general y en la planificación general de la actividad económica. En todo caso, este principio de economía de mercado debe contemplarse desde un marco más amplio, como es el que instaura la Unión Europea en sus Tratados originarios, cuando dispone en el artículo 4 TCE que la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

En desarrollo de dicho principio aplicable a los trabajadores autónomos, el artículo 4.2 b) de la Ley 20/2007 reconoce a aquéllos, como un derecho básico individual, el de libertad de iniciativa económica y el derecho a la libre competencia. Se trata de un derecho que, como reconoce la doctrina más moderna, es predicable de todo ciudadano y especialmente relevante en el caso de los trabajadores autónomos, que podrán organizar, captar y emplear los medios, recursos, mercados, productos y clientes de la forma que estimen más oportuna amparados por el amplio margen que otorga la libre competencia, pero limitados por las reglas de la economía de mercado, la economía general y la planificación económica.

Asimismo, la Constitución establece, en los artículos 40, 41 y 42, unas normas relativas a la protección de los trabajadores en general, entre las que destacan la formación y readaptación profesionales, la seguridad e higiene en el trabajo, el descanso necesario (ex artículo 40.2 CE), el seguro de desempleo (ex artículo 41 CE) y la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, orientando su política hacia su retorno (ex artículo 42 CE). Como todos los derechos reconocidos en el capítulo III del título I de nuestra norma fundamental (artículos 39 a 52), se trata de principios programáticos, rectores de la política social y económica, que informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, atribuyendo a éstos importantes títulos de intervención en la sociedad para alcanzar esos objetivos.

Sobre el artículo 40 CE, el Tribunal Constitucional ha entendido²⁰ que «(...) la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional...». Asimismo, en otros pronunciamientos ha dispuesto²¹ que «Otra manifestación de esa unidad de orden económico es la exigencia, ya señalada por este TC en su sentencia antes citada, de la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional, al servicio de una serie de objetivos de carácter económico fijados por la propia CE». Esto significa que todos los poderes públicos (incluido, obviamente, el legislador estatal) pueden adoptar políticas que persigan la conse-

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional número 1/1982, de 28 de enero.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional número 96/1984, de 19 de octubre.

cución de esos objetivos de carácter económico y laboral, respetándose un mínimo común denominador de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, sin que puedan adoptarse medidas que obstaculicen la libre circulación de personas y bienes. En desarrollo de este precepto constitucional para los trabajadores autónomos, el artículo 4.3 d) de la Ley 20/2007 reconoce aplicable a éstos el derecho individual a la formación y readaptación profesionales.

En relación con el régimen de Seguridad Social previsto en el artículo 41 CE, el Tribunal Constitucional ha entendido²² que *«La Seguridad Social se ha convertido en una función del Estado. Efectivamente, el mandato contenido en el artículo 41 de la CE dirigido a los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias»*. Asimismo, el Alto Tribunal ha establecido²³ que la adopción del término «situaciones de necesidad» no se opone a la idea de perjuicio. La referencia a una «situación de necesidad» o a un «estado de necesidad» obedece a la voluntad de superar la primitiva perspectiva legal, donde era prioritaria la noción de «riesgo» o «contingencia». Acoger el estado o situación de necesidad como objeto y fundamento de la protección implica una tendencia a garantizar a los ciudadanos un mínimo de rentas, estableciendo una línea por debajo de la cual comienza a actuar la protección. Según el Tribunal Constitucional²⁴, *«(...) situaciones de necesidad han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales»*. El artículo 4.3 h) de la Ley 20/2007 proclama como derecho individual del trabajador autónomo el derecho a la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, de conformidad con la legislación de la Seguridad Social, incluido el derecho a la protección en las situaciones de maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y otras. Se trata de derechos que ya venían siendo disfrutados por los trabajadores autónomos, aunque de forma más limitada que los trabajadores por cuenta ajena, y que ahora quedan consagrados en un texto normativo propio que los desarrolla, especialmente en el título IV, artículos 23 a 26.

En conclusión, puede decirse que la Ley 20/2007 muestra una clara evolución de la concepción inicialmente restrictiva por parte de la doctrina constitucional respecto a gran parte de los preceptos dedicados al trabajo y a los trabajadores, sus derechos y deberes profesionales básicos, las garantías económicas, los derechos colectivos y la protección social desde el trabajador en general entendido como asalariado al trabajador autónomo. Es decir, y tal y como se ha expuesto, el Tribunal Constitucional venía entendiendo²⁵ que no se lesiona el principio de igualdad formal cuando el régimen estatutario laboral de los trabajadores que exige y contempla el artículo 35 CE se limita a los asalariados,

²² Sentencia del Tribunal Constitucional número 65/1987, de 21 de mayo.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional número 103/1983, 22 de noviembre.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional número 38/1995, de 13 de febrero.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional número 227/1998, de 26 de noviembre.

excluyendo a los trabajadores autónomos. Pero hay que reconocer que lo que realiza la Ley 20/2007 es cubrir con generosidad ese silencio constitucional, tarea avalada por el supremo intérprete de la Constitución, relativa al trabajo autónomo, a diferencia de lo que sucede con los trabajadores por cuenta ajena (artículo 35.2 CE) y con los funcionarios públicos (artículo 103.3 CE). El preámbulo de la Ley reconoce que nuestra norma fundamental no hace una referencia expresa al trabajo por cuenta propia, pero entiende aplicables algunos de sus preceptos a dicho colectivo, todos ellos ya explicados en este apartado, tales como los artículos 35, 38, 40 y 41. El legislador abre la puerta a su aplicación a los trabajadores por cuenta propia al entender que los términos «españoles» o el de «ciudadanos» no restringe su ámbito subjetivo a los asalariados.

Sin embargo, la Ley 20/2007 no se queda en ese punto, no se limita a adaptar y desarrollar los derechos socio-laborales de los trabajadores por cuenta ajena, sino que atiende también a la perspectiva empresarial que es propia de todo trabajador autónomo, razón por la cual se reconoce como derecho individual básico (*ex* artículo 4.2 Ley 20/2007) la libertad de iniciativa económica y el derecho a la libre competencia, lo que le defiende de eventuales prácticas restrictivas de la competencia y protege su libertad de decisión y de organización.

Una lectura sosegada de la Ley 20/2007, en relación con los derechos que la Constitución Española reconoce para los trabajadores por cuenta ajena, demuestra que la dimensión colectiva del trabajador autónomo sigue dejando una sensación de insuficiencia reguladora, a pesar de los derechos colectivos que a este trabajador dedica el título III de la norma mencionada, artículos 19 a 22. Es posible que esta deficiencia parta de la histórica posición del Tribunal Constitucional que ha venido limitando el reconocimiento de estos derechos para los trabajadores autónomos, ya que se les ha privado del derecho de huelga y se les ha limitado el alcance del derecho de libertad sindical a la posibilidad de afiliarse a los sindicatos que ya estuviesen creados, pero sin poder crear sindicatos específicos, lo que ha supuesto —como ya se comentó— que ese derecho sólo pudiese reconducirse al derecho de asociación previsto en el artículo 22 CE. En concreto, lo que hace la Ley 20/2007 es reconocer al trabajador autónomo el derecho a afiliarse a un sindicato o a una asociación profesional de su elección (*ex* artículo 19.1), pero no a fundarlos, mientras que sí permite la afiliación y fundación de asociaciones profesionales específicas, a las que a renglón seguido se les reconoce unos derechos de carácter colectivo. No han sido pocos los autores de la doctrina, especialmente laboristas, que han criticado el escaso alcance de esta regulación de derechos colectivos en un momento social y económico como el presente.