LA BONIFICACIÓN DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MEDIDA SELECTIVA DE FOMENTO DEL EMPLEO: RÉGIMEN JURÍDICO

Carmen Grau Pineda

INDICE

INTRODUCCIÓN **10**

PRIMERA PARTE: LA BONIFICACIÓN DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MEDIDA SELECTIVA DE FOMENTO DEL EMPLEO **17**

CAPITULO I: EL ABARATAMIENTO DEL COSTE DE TRABAJO COMO MEDIDA DE FOMENTO DEL EMPLEO **18**

I. El coste de trabajo y su abaratamiento como medida de fomento del empleo: el punto de partida **18**

II. Las políticas de fomento del empleo en el marco de las políticas activas de empleo: el contexto **24**
1. Definición y objetivos: el pleno empleo como objetivo principal 34
2. El heterogéneo contenido de las políticas de empleo: especial referencia a las políticas activas de empleo 43
2.1. Clasificación de las políticas de empleo 43
2.2. Las políticas activas de empleo 53
2.2.1. La política (activa) de colocación 55
2.2.2. La política (activa) de formación 57
2.2.3. La política (activa) de fomento del empleo 59

III. La presencia histórica de los incentivos económicos a la contratación laboral como mecanismo de abaratamiento del coste de trabajo: la justificación **62**
1. La política de fomento del empleo española de los primeros años de la democracia 63
2. La primacía a la flexibilización de la contratación sobre la articulación de programas de fomento del empleo en los ochenta 71
3. Los noventa y el intento por reorientar el fomento del empleo a la contratación indefinida 85
4. La concertación social de 1997 y sus consecuencias sobre el fomento del empleo estable 94
5. Las políticas de fomento del empleo de principios del Siglo XXI y su contribución a la mejora del crecimiento y del empleo: la concertación social de 2006 109

CAPITULO II: MARCO JURÍDICO **119**

I. Marco jurídico comunitario **119**
1. La normativa comunitaria sobre ayudas de Estado 119
1.1. Delimitación del concepto de ayudas de Estado incompatibles con el mercado común europeo 122

1.1.1. La naturaleza financiera de la ayuda estatal 127
1.1.2. El origen público de la ayuda estatal 129
1.1.3. El carácter selectivo de la ayuda estatal 130
1.2. Excepciones a la regla general de incompatibilidad de las ayudas de Estado 133
1.2.1. Ayudas de Estado compatibles con el mercado común *de iure* 131
1.2.2. Ayudas de Estado compatibles con el mercado común declaradas como tales 132
1.3. Las ayudas al empleo 140
1.3.1. La Decisión de la Comisión 2000/128/CE relativa al régimen de ayudas concedidas por Italia a favor del empleo 147
1.3.2. El Reglamento CE 2204/2002 sobre ayudas estatales al empleo 151
2. La Estrategia Europea de Empleo 158
2.1. De las Directrices comunitarias para el empleo a las Directrices Integradas Trianuales 165
2.2. De los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) a los Planes Nacionales de Reforma (PNR) 173

II. Marco jurídico estatal 185
1. La concurrencia competencial en materia de fomento del empleo 185
2. Normativa básica: las dos leyes españolas de empleo (de la vieja Ley Básica de Empleo a la nueva Ley de Empleo) 193
3. La planificación estatal: El binomio LPGE y los PFE 202
3.1. Los problemas de técnica legislativa que plantea la previsión de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad en las leyes presupuestarias 204
3.2. Sobre la oportunidad de la utilización de reales decretos leyes de reforma laboral y la inclusión de las bonificaciones en tales normas 217

SEGUNDA PARTE: RÉGIMEN JURÍDICO DE LA BONIFICACIÓN DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL 229

CAPITULO III: LA REBAJA DE LAS COTIZACIONES EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DEL EMPLEO 230

I. Concepto y caracteres de la cuota a la Seguridad Social 230
1. ¿Es la obligación de cotizar una obligación tributaria? 237
2. Las distintas posiciones doctrinales sobre la naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social 241
3. Dinámica de la obligación de cotizar: la determinación de la cuota 248
3.1. Nacimiento, duración y extinción de la obligación de cotizar 248
3.2. La determinación de la cuota 252

II. La rebaja de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social 255
1. La deducción de cuotas a la Seguridad Social 256
2. La reducción de cuotas a la Seguridad Social 260
2.1. La no cobertura de alguna contingencia 261
2.2. La colaboración voluntaria en la gestión de determinadas prestaciones 266
3. La bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social 268
3.1. Concepto: la proliferación de bonificaciones de cuotas empresariales como incentivo de comportamientos empresariales diversos. 268
3.1.1. Bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social con fines distintos a la creación de empleo: el interés por la formación 271
3.1.2. Bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social para el fomento de la contratación en función de criterios objetivos y no subjetivos 275
a) La bonificación de cuotas empresariales en los supuestos de contratación de cuidadores en familias numerosas 276
b) Las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como alternativa al régimen de deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica 277
c) La bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social por circunstancias coyunturales, por celebración de conmemoraciones o grandes eventos u otros supuestos excepcionales 281
d) La bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social por catástrofes naturales 286
3.2. Naturaleza jurídica: la exención tributaria. El binomio exenciones / bonificaciones 289

CAPITULO IV: ELEMENTOS SUBJETIVOS O PERSONALES DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL (I) 296

I. Determinación previa de los elementos subjetivos 296

II. Los sujetos beneficiarios: requisitos, identificación del empleador beneficiario y procedimiento para la obtención de bonificaciones 299
1. Requisitos 300
2. Identificación del empleador beneficiario 304
2.1. El empresario 304
2.2. La Administración Pública 310
2.2.1. Aproximación a la noción de Administración pública 310
2.2.2. Panorama general de las clases de personal al servicio de las AAPP 315

2.2.3. Las AAPP como beneficiarias de bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medidas selectivas de fomento del empleo 319
3. El procedimiento para obtener la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social 324
3.1. El procedimiento de autoliquidación tributaria en general 325
3.2. El procedimiento de autoliquidación de las cotizaciones a la Seguridad Social 327
3.3. Pros y contras 330
3.4.1. Las dificultades de localización normativa 330
3.4.2. Las dificultades interpretativas y aplicativas 332
3.4. Información y control 334
4. Reglas de concurrencia e incompatibilidad de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social 335
4.1. La prohibición de concurrencia 342
4.2. Los límites de compatibilidad 343

CAPITULO V: ELEMENTOS SUBJETIVOS O PERSONALES DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL (II) 346

I. Los colectivos de trabajadores cuya contratación se bonifica: generalidades 346
1. Carácter selectivo: justificación, pros y contras 348
2. Las acciones positivas como elementos de corrección de las diferencias 354
3. La ampliación progresiva de colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo: el art. 26 de la Ley de Empleo 364
4. Las dificultades de acceso al empleo más tradicionales: desempleo de larga duración, género, edad y discapacidad 374
4.1. El desempleo de larga duración como dificultad propia de situaciones de desempleo estructural 375
4.2. ¿El género como dificultad?: En busca de la igualdad perdida o mujeres al borde de la igualdad 379
4.3. La edad como hándicap: trabajadores jóvenes y trabajadores mayores 385
4.3.1. Los trabajadores jóvenes 390
4.3.2. Los trabajadores mayores 393
4.4. Desempleados con discapacidad: el doble hándicap 398
4.4.1. Breves consideraciones sobre la polémica delimitación conceptual de trabajador discapacitado: la referencia a las capacidades profesionales 399
4.4.2. Políticas públicas de fomento del empleo de este colectivo: propósitos y despropósitos 405
4.4.3. Cambios recientes en materia de bonificación de cuotas a la Seguridad Social para este colectivo 410

5. Las dificultades de acceso al empleo más recientes: víctimas de la exclusión social y de la violencia de género 414
5.1. Las personas en situación de exclusión social: en el laberinto de la exclusión social 415
5.1.1. La preocupación europea por los problemas de exclusión social y su influencia en sede nacional 416
5.1.2. Delimitación del colectivo y primeras medidas ¿ensayadas? 419
5.1.3. Panorama actual: las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como únicas medidas previstas 428
5.2. Las personas víctimas de violencia de género o violencia doméstica: en el laberinto de los malos tratos 430
6. Otras dificultades de acceso al mercado de trabajo emergentes: 435
6.1. Los inmigrantes económicos: la nacionalidad como diferencia 435
6.2. Los becarios y el personal investigador: ¿especiales dificultades de acceso al empleo? 445
6.3. La protección de la dependencia y la generación de empleo a su alrededor 451

II. Los colectivos cuya contratación se excluye del derecho a bonificación 457
1. Las relaciones laborales especiales 458
2. La contratación laboral de familiares 459

CAPITULO VI: ELEMENTOS OBJETIVOS O MATERIALES DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL 462

I. Finalidad específica de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social: Condiciones, cautelas y control 462
1. Finalidad 462
2. Condiciones 467
3. Cautelas 472
3.1. Exclusiones "*ad cautelam*" 473
3.2. Exclusiones punitivas 476
4. Control del cumplimiento: el Servicio Público de Empleo estatal 479
5. Posibilidades de incumplimiento 484
5.1. La falta de ingreso (en plazo reglamentario) de las cuotas ya bonificadas 484
5.2. La obtención y disfrute indebido de bonificaciones de cuotas 487

II. Cuantías de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social 493

III. Duración de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social 505
1. La determinación de la duración legal de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social 508

2. La especificación de los plazos legales previstos para celebrar contratos que causen derecho a la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social 510

CONCLUSIONES 514

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA 552

ANEXO DOCUMENTAL 620

INTRODUCCIÓN

Cuando se aborda el tema del desempleo como problema social hay un consenso generalizado sobre que éste alcanzó protagonismo en Europa a mediados de los setenta y que, en la actualidad, constituye un fenómeno estable estructural que afecta a un porcentaje importante de la población activa.

Es preciso reconocer que el problema no se soluciona sólo a través del crecimiento económico, sino que se requiere, además de la adopción de medidas de política económica que engendren cambios estructurales, incorporen elementos de competitividad empresarial y faciliten del desarrollo de los sectores de mayor productividad, favoreciendo la flexibilidad en el funcionamiento de las empresas para que sean capaces

de hacer frente, de la mejor manera posible, a las necesidades actuales de creación de empleo.

El fenómeno del desempleo se plantea no solamente como uno de los mayores problemas sino también como uno de los grandes desafíos que deben afrontar los países desarrollados para poder seguir manteniendo del Estado de Bienestar, a través del mantenimiento o incremento de los niveles generales de crecimiento económico en términos de productividad, de generación de riqueza y de empleo. El desempleo en España (y en Europa) no es ya un problema meramente coyuntural, sino la consecuencia de esos cambios de largo alcance que han convertido el empleo en uno de los puntos centrales y más complejos del debate actual.

Es precisamente en este contexto en el que es preciso ubicar el interés que, en los últimos tiempos, los distintos Estados miembros de la Unión Europea han venido manifestando por desarrollar una importante actividad normativa (y política) que combata las altas tasas de desempleo imperantes. Dentro del conjunto de las políticas de empleo nacionales, han sido las medidas agrupadas bajo la denominación común de “políticas activas de empleo” las que han ocupado un papel central y prioritario en las reformas que, a nivel nacional, se han llevado a cabo sobre los aspectos laborales y de Seguridad Social del mercado de trabajo. Es aquí donde encuentran justificación la mayoría de las medidas

adoptadas en estos últimos años como las referidas a la flexibilización del mercado laboral, a la reorganización del tiempo de trabajo o a determinados aspectos de protección social como la jubilación flexible o las reformas en materia de protección por desempleo.

Junto a este tipo de medidas estructurales, los Estados han venido desarrollando un amplio conjunto de políticas de fomento del empleo entre las cuales las medidas orientadas a la incentivación del empleo mediante el estímulo directo a la contratación han destacado de manera notable. Pese a contar con una cierta presencia histórica, este subconjunto normativo se ha visto especialmente relanzado a raíz del nacimiento y desarrollo de la denominada Estrategia Europea de Empleo (TA, 1997) y cuya principal proyección en el ámbito nacional ha sido la obligación de planificar la estrategia nacional de empleo (primero en la PNAE y ahora en los PNR que contiene aquéllos). Es por ello por lo que ya es un lugar común reconocer que la política de fomento del empleo ha ido adquiriendo en las últimas dos décadas una importancia creciente. De entre las numerosas medidas de fomento del empleo posibles, el recurso a los incentivos económicos a la contratación es uno de los más utilizados no sólo en España sino en los países occidentales. Siendo éstos son variados también, sin embargo el objeto de la investigación que ahora se inicia se centra en las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medidas selectivas de fomento del empleo.

Por tanto, el objetivo de este trabajo es llevar a cabo un análisis de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como incentivos económicos estatales al empleo, a partir del cual se ahondará en su régimen jurídico para, al final, exponer las conclusiones extraídas sobre los posibles efectos de este tipo de medidas de fomento de la contratación laboral vía abaratamiento de los costes laborales empresariales.

Buena prueba de la importancia creciente de incentivos como el que se propone analizar este trabajo son los datos que desde distintas fuentes se obtienen. Según datos oficiales[1], los ingresos de la Seguridad social para el año 2007 ascienden a 106.779,570 millones de euros, con un aumento de 8.918,52 millones sobre el presupuesto del 2006, equivalente al 9,11%. Con respecto a estos ingresos se resalta que las cotizaciones sociales se estiman en 97.357,540 millones de euros que representan el 91,18% del conjunto de la financiación del Presupuesto[2]. Sólo las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social del Régimen General ascienden, para el ejercicio 2007, a 2.970.04 millones de euros y, como se tendrá ocasión de exponer, se compensan por la

[1] Presupuestos de la Seguridad Social para el ejercicio 2007, disponibles en www.mtas.es

[2] Las transferencias del Estado y otros organismos financian el 5,71% de los gastos y su cuantía asciende a 6.105,45 millones, completando la financiación 3.316,58 millones en otros ingresos de diversa naturaleza que representan el 3,11% del total.

correspondiente transferencia al Sistema por el Servicio Público de Empleo Estatal junto a las cuotas de los desempleados. Nada más lejos de nuestra intención que atosigar con cifras. Simplemente se ha pretendido poner de manifiesto, *a priori* y como punto de partida obligado, la importancia cuantitativa de este tipo de incentivo y, como se tendrá ocasión de demostrar, su relativa centralidad (o importancia cualitativa) entre los incentivos económicos estatales a la contratación laboral.

El trabajo que ahora se inicia pretende estructurarse en dos partes bien diferenciadas: en la primera, pretende abordarse el análisis de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como medidas selectivas de fomento del empleo que se incardinan en el sempiterno debate sobre el abaratamiento del coste de trabajo y el papel desempeñado por las políticas de empleo, además de exponer el marco jurídico que les es de aplicación; en la segunda parte, aplicable, se plantea un análisis instrumental de las cotizaciones a la Seguridad Social como principal recurso económico del sistema español de Seguridad Social y las posibilidades de rebaja existentes entre las que se ubicarán las bonificaciones de cuotas y se pasa a exponer pormenorizadamente sus elementos tanto subjetivos o personales como los objetivos o materiales de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, además, de su dinámica de funcionamiento.

Sin embargo, y antes de continuar, es preciso señalar la existencia de varias circunstancias que limitan, pero no impiden, la investigación propuesta. Las tres principales son las siguientes: en primer lugar, tras varios años de investigación y lectura insaciable de numerosa bibliografía especializada en materia de políticas de empleo, se ha podido constatar el tratamiento circular en el que incurren la mayoría de ellas. Y es que se trata de un tema que lejos de poder ser abordado de forma autónoma e independiente ha de presentarse siempre en estrecha interconexión con otras disciplinas, lo que complica cualquier análisis que se pretenda; en segundo lugar, la falta de datos suficientes sobre los efectos y consecuencias de este tipo de intervenciones públicas ha exigido de grandes dosis de prudencia tanto en el análisis propuesto como en la extracción de las conclusiones finales; en tercer lugar, y como consecuencia del dinamismo inherente en la materia, han sido necesarias grandes dosis de paciencia para ser capaces de someter a revisión constante los avances del trabajo y el producto final.

PRIMERA PARTE: LA BONIFICACIÓN DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MEDIDA SELECTIVA DE FOMENTO DEL EMPLEO

CAPITULO I: EL ABARATAMIENTO DEL COSTE DE TRABAJO COMO MEDIDA DE FOMENTO DEL EMPLEO

I. El coste de trabajo y su abaratamiento como medida de fomento del empleo: el punto de partida

La controversia teórica relativa a la utilización de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social como medida de fomento del empleo nos lleva directamente y sin atajos al tema del coste del trabajo y el intervencionismo estatal en la ordenación jurídica de la economía y del mercado.

El origen del intervencionismo estatal en el mundo económico se ubica en las alteraciones coyunturales, las crisis económicas y la aparición del pensamiento socialista a finales del sigo XIX, principios del

XX[3]. Todos esos factores produjeron una evolución en las conductas del Estado que pasó a tomar las riendas de aquellas actividades económicas y sociales que redundasen en beneficio del interés general de la colectividad. A principios del siglo XX comenzó a desplegarse un proceso de sucesiva asunción por el Estado de mayor responsabilidad en la economía como consecuencia, en muchos casos, de las propias necesidades del sistema[4].

El intervencionismo estatal es algo, por tanto, ya inherente a todas las políticas económicas modernas que ha alcanzado diversos grados de intensidad en función del planteamiento político vigente en cada momento histórico (horquilla que abarca desde el estado liberal anti-intervencionista hasta el Estado del bienestar más intervencionista). En cualquier caso, "(…) cierto grado de intervencionismo parece necesario a fin de satisfacer un mínimo de derechos subjetivos, por cuanto el advenimiento del Estado-Providencia ha traído consigo el aseguramiento por el Estado de

[3] Bermejo Vera, J. (dir.): *Derecho administrativo. Parte especial*, Civitas, 2ª edic., 1996, p. 668.

[4] Siendo sobre todo a partir de la finalización de la II Guerra Mundial cuando se observa la consolidación del intervencionismo estatal en los países con economías desarrolladas. Más detalles en VVAA: *Políticas sociolaborales,* Edit. UOC, 2003, p. 43.

determinadas prestaciones garantizadoras de un mínimo vital, existencial, a sus ciudadanos (…)[5]".

La intervención del Estado se va a desarrollar a través de las políticas públicas que se configuran por medio de reglamentaciones y de planes de actuación[6]. Por tanto, las políticas públicas se constituyen en programas de acción gubernamental en sectores concretos de la sociedad, en espacios geográficos concretos o en ámbitos de acción determinados, a través de las cuales el Estado interviene y regula aspectos concretos de la vida social respecto de los que se presentan conflictos.

En este contexto, la creación de empleo, como cuestión de interés general indudable, viene siendo uno de los objetivos prioritarios de las políticas públicas desde hace varias décadas en un intento por superar o neutralizar el conflicto que, en este ámbito concreto, se presentan. Esta preocupación ha situado el fomento inducido del empleo en un primer plano del debate político y social. Concretamente, entre las técnicas y medidas de fomento del empleo, las de contenido económico han gozado de un rol determinante en el escenario público, especialmente aquéllas consistentes en la rebaja o abaratamiento de los costes laborales a través

[5] Bermejo Vera, J. (dir.): *Derecho administrativo. Parte especial*, Civitas, 2ª edic., 1996, p. 669.

[6] VVAA*: Políticas sociolaborales*, UOC, *op. cit*., p. 40 y ss.

de la rebaja de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y que, como no podía ser de otro modo, son de iniciativa exclusivamente estatal por afectar a una materia de competencia exclusiva del Estado (régimen económico de la Seguridad Social).

Y es que, según la concepción económica clásica y neoclásica, dado que la demanda de trabajo está principalmente determinada por su coste, éste último va a desempeñar un rol crucial en la determinación del nivel de empleo existente en cada momento. Es por ello por lo que los costes laborales se considera una carga que pesa sobre la rentabilidad y competitividad de las empresas y que, como consecuencia, limita la inversión de éstas en términos de creación de empleo. Según los defensores de esta teoría[7], en periodo de crisis, el relanzamiento del empleo pasa necesariamente por corregir a la baja las cargas sociales que han de soportar los empresarios. Por tanto, se parte de la premisa de que aligerando estas cargas vía la rebaja de cuotas a la Seguridad Social se incita a la creación de empleo.

[7] Entre otros, Willard, J-CH. : « Prélèvements obligatoires, salaires directs et indirects : fausses querelles, vrais enjeux », DS, 1992, pp. 93 y ss. ; Peskine, J. : « Les charges sociales des entreprises et le financement de la protection sociales », DS, 1982, pp. 502 y ss.

Frente a ello, hay quienes opinan[8] que ni se puede culpar a los costes laborales con carácter exclusivo del aumento, casi incesable, de las tasas de paro ni, por tanto, se puede pretender que a través de la rebaja de los mismos se aporte una solución definitiva al problema. Ello supondría caer en simplificaciones erróneas ya que parece poco razonable culparlos en exclusividad de una realidad que engloba una complejidad tal de factores y circunstancias que requiere de planteamientos mucho más globales y genéricos.

Sin pretender posicionamiento alguno, máxime en materias ajenas a la propia, de lo que no cabe duda es de que existe un convencimiento generalizado de que unos elevados costes laborales producen un efecto negativo sobre la creación de empleo, sobre todo del menos cualificado, y por eso es la técnica de la rebaja de esos costes a través de mecanismos como las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social la que viene ocupando un papel preponderante dentro de las políticas de fomento del empleo[9]. En este sentido, la recomendación siempre ha sido la de abaratar los costes laborales, sobre todo, en países como España en el que la gravedad de los problemas de paro y creación de empleo han

[8] Entre otros, Mills, C.: Économie de la protection sociale, Sirey, 1994, p. 338 ; Euzéby. A. : « Les prélèvements obligatoires sont-ils excessifs ? », DS, 1994, pp. 319 y ss. ; Grand, B. : « Le niveau des prélèvements obligatoires dans les pays de la communauté », DS, 1990, pp. 248 y ss.

[9] VVAA*: Políticas Sociolaborales*, Laborum, 2003, pp. 105-106.

sido evidentes en comparación con otros socios comunitarios. Dejando de un lado los problemas estadísticos, que no deben ser ignorados pero tampoco magnificados, los datos españoles responden a dos factores principales: el salto cualitativo que se produce a principios de los ochenta en todos los sentidos y como consecuencia de la transición democrática y el carpetazo al régimen dictatorial previo; y la escasa capacidad de generar empleo de forma sostenida que ha mostrado la economía española desde entonces[10].

Es preciso apuntar que los costes laborales se desglosan en directos (salario neto + cotizaciones sociales) e indirectos (costes de contratación, despidos, etc.) y las posibilidades de intervención sobre el coste del trabajo pueden ser desde financieras (subvenciones, etc.) hasta aquellas que implica a los interlocutores sociales (negociación salarial, etc.)[11]. Los economistas diferencian entre efectos directos e indirectos sobre el empleo derivados de la existencia de incentivos a su creación. Mientras los directos (o *ex ante*) se sitúan en el plano macroeconómico, los indirectos (*o ex post*) es preciso ubicarlos en el microeconómico. Pero, además, los efectos pueden ser positivos (obviamente a consecuencia de la creación de empleo, efectos distributivos o de productividad) o

[10] Para más detalles, *vid*. Sebastián, C.: «La creación de empleo en España: el papel de las imperfecciones del mercado laboral», en Gual, J. (coord.): *El reto social de crear empleo*, Ariel, 1996, pp. 153 y ss.

[11] Gautié, J.: *Coût de travail et emploi*, Rèperes, La découverte, 1998, pp. 83 y ss.

negativos. Entre éstos últimos[12], y por destacar los más comunes, se hace referencia a tres efectos negativos derivados de este fenómeno: el efecto sustitución, el efecto desplazamiento y el efecto peso muerto o de pérdida irrecuperable de eficiencia. El primero hace referencia al hecho de que colectivos hasta el momento al margen del mercado de trabajo al gozar de un trato preferencial que intenta insertarlos en éste repercuta negativamente en la contratación de colectivos que sí engrosan las listas de parados, por lo que cuantitativamente no refleja un descenso en la tasa de desempleo pese a las nuevas contrataciones. El efecto desplazamiento supone que pese a existir un aumento en el número total de contrataciones en determinados sectores empresariales en auge (sector servicios, por ejemplo), éstas se hayan hecho a costa del empleo en otros sectores en grave crisis (industria, agricultura, etc.); finalmente, la pérdida irrecuperable de eficiencia resulta del hecho de que se favorezca económicamente la contratación de personas que, por sus características personales, hubieran sido contratadas de todas maneras.

II. Las políticas de fomento del empleo en el marco de las políticas activas de empleo: el contexto

[12] Para más detalles y más efectos negativos, *vid*. Gautié, J.: *Les politiques de l'emploi (les marges étroites de la lutte contre le chômage),* Vuibert, Points Forts, Économie, 1993.

El desempleo es un problema económico de gran importancia que afecta tanto a los trabajadores individuales como al conjunto de la sociedad. Y ello porque no sólo tiene un coste económico, como se ha apuntado en las líneas precedentes, sino también social por los efectos tanto individuales como colectivos que de él se derivan. El fenómeno del desempleo está íntimamente relacionado con los ciclos económicos y fluctúa según el carácter de los mismos[13]. Ante este problema, todos los gobiernos se han planteado la mejor manera de afrontarlo, pudiendo distinguirse dos posiciones extremas: en un extremo se situarían las posiciones más liberales, partidarias de la no intervención del Estado en el mercado de trabajo y confiadas en que el mercado de trabajo encuentra por sí solo su equilibrio; y, en el extremo opuesto, se encuentran las políticas más partidarias de la intervención estatal en el mercado de trabajo sobre la premisa básica de que éste no puede equilibrarse por sí solo y ajustar la demanda de trabajo a su oferta.

Es pues, en un contexto de cierto grado de intervencionismo estatal, en el que surge la política de empleo de la que se dice que "(...) con la dimensión y la pluralidad de aspectos que hoy presenta (…) ha nacido a raíz de la crisis económica desencadenada en 1973; sus ideas inspiradoras y sus instrumentos de acción, con algunos atisbos en la otra gran crisis del empleo de este siglo, surgen en estos últimos años. El

[13] Ruiz Viñals, C.: "Políticas de intervención pública en el mercado de trabajo", VVAA: *Políticas sociolaborales, op. cit*., pp. 138 y ss.

número y la espectacularidad de estas medidas han producido quizá una rápida familiaridad con las mismas (...)[14]".

Partiendo de la base de que las políticas de empleo "(…) están relacionadas con el volumen y la calidad de la demanda y la oferta de trabajo, el funcionamiento del mercado de trabajo y la protección de quienes están en desventaja en él (…)[15]", en su génesis confluyen dos concepciones diversas al respecto: la sueca y la estadounidense. En el caso de Suecia, el surgimiento de la misma se produce en un contexto de una política anti-inflacionista en los años cincuenta con el fin de prevenir la aparición de estancamientos inflacionistas. La mejora del equilibrio del mercado de trabajo se intenta a través de actuaciones selectivas sobre la oferta y la demanda, siendo los principales ejemplos de ello las ayudas dirigidas a la movilidad desde sectores de insuficiente demanda hacia otros, la creación directa de empleo y el fomento de la iniciativa privada en los sectores hacia los que se focalizan los esfuerzos. Mientras, el fenómeno del desempleo progresivo manifestado en Estados Unidos a principios de los sesenta puso en evidencia la existencia de un nivel insuficiente en la cualificación de la mano de obra como principal causa del mismo. De ahí que se considerase la formación y la readaptación

[14] Martín Valverde, A.: "La política de empleo: caracterización general y relaciones con el derecho del trabajo", DL, nº 9, 1983, p. 74.

[15] Ruiz Viñals, C.: "Políticas de intervención pública …"*, op. cit*., pp. 313 y ss.

profesional como piezas clave en la superación de tal problema. La política de empleo se centró en la creación del mismo en el sector público y en la formación, estableciendo como objetivo el ayudar a los grupos desfavorecidos a retornar a la vida activa.

Con posterioridad a ambos planteamientos, sería la OCDE la que viniese a formular la integración de ambos enfoques, el sueco y el americano. Es así como surge la concepción actual de las políticas de empleo, concretadas en la Recomendación de 1964 del Consejo de la OCDE. El resultado de todo ello fue el incremento de las medidas de formación, colocación, creación de empleo y las destinadas a los grupos desfavorecidos. En el informe de 1970, la política de mano de obra (denominación al uso por aquél entonces) se presentaba como instrumento para frenar el deterioro de la relación entre inflación y desempleo. En 1976 se adoptó una nueva Recomendación cuyo objetivo era alcanzar el pleno empleo sin crear tensiones inflacionistas suplementarias[16]. Además, se constató la necesidad de poner en marcha programas de creación de empleo destinados a grupos específicos de

[16] Recomendación de la OCDE sobre política global de empleo y de la mano de obra, 1976. Para un análisis global de la problemática conjunta del empleo desde un plano económico, *vid*., OCDE: *Una estrategia a medio plazo para la política de empleo y de mano de obra*, OCDE, 1978.

trabajadores especialmente afectados por la crisis de 1973[17]. Según el tenor literal de la Recomendación apuntada, uno de los presupuestos con que ha de contar toda política de empleo nacional para que puedan alcanzarse sus propios fines es "(…) la estrecha articulación de la política de empleo y de la mano de obra con la política económica general, a fin de alcanzar los objetivos de pleno empleo y una mejor calidad de la vida activa en el contexto del progreso social y económico (…)". Fines que, por otro lado, deberán alcanzarse a través de medidas y acciones políticas diversificadas según el nivel de desarrollo económico e industrial de cada país.

Otra de las organizaciones internacionales que ha participado en la ordenación de las políticas de empleo a nivel interestatal ha sido la OIT. En la línea de los postulados de la OCDE, la OIT siempre ha insistido en que la desconexión entre política económica y política social tiene graves repercusiones en materia de empleo[18]. Esa constatación la ha llevado a declarar que "(…) si bien algunos de los planes, programas y políticas hasta ahora en vigor han concedido importancia considerable a los

[17] Para más detalles, *vid*. Rehn, G.: *Ensayos sobre política de empleo activa*, MTSS, 1989 y OCDE: *Políticas de mercado de trabajo para la década de los noventa*, OCDE, 1990.

[18] Convenios de la OIT nº 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1985, el 122 sobre política de empleo de 1964 y el 168 sobre fomento del empleo y protección por desempleo de 1988.

objetivos en materia de empleo, hay que observar que, en la mayor parte de ellos, estos objetivos se consideran poco más que un subproducto del desarrollo económico (…)[19]". Por tanto, las políticas de empleo aparecen concebidas como conjunto de medidas económicas y sociales que apuntan hacia el objetivo de pleno empleo y ordenadas a la consecución de un reparto equitativo de los beneficios y cargas derivadas del desarrollo económico.

Surgidas en un contexto como el descrito, las políticas de empleo, que pretenden la regulación política de los conflictos sociales que se dan en el mercado de trabajo[20], han ido creciendo en importancia, tanto cuantitativa como cualitativa, hasta llegar a constituirse, en la actualidad, en uno de los elementos emergentes de especial importancia en la intervención pública sobre el mercado de trabajo. No se olvide que el mercado de trabajo, como todo mercado, está regido por unas leyes que actúan como principios reguladores de su funcionamiento interno, al menos en los sistemas económicos capitalistas. Pero en él influyen también factores exógenos que pueden condicionar su equilibrio y que permiten justificar intervenciones políticas cuando el propio mercado es incapaz de promover por sí mismo una situación de pleno empleo y de restablecer un orden económico equilibrado.

[19] Conferencia Mundial sobre el empleo, 1976.

[20] Miguélez, F. y Prieto, C.: *Las relaciones laborales en España,* Siglo XXI, 1991.

En este sentido, la intervención tuitiva del Estado en materia de empleo puede hacerse desde dos planos de actuación: desde el económico y desde el social. Según el primero, la intervención estatal se justifica para solventar los problemas planteados en períodos de recesión económica a través, principalmente, de programas de empleo promovidos en el sector público. Desde el plano social, la presencia institucional del Estado permite ordenar todas aquellas medidas que pretenden incidir en el funcionamiento del mercado. Pero, además y como consecuencia de lo anterior, se han convertido en una de las preocupaciones de los estudiosos del Derecho del Trabajo. Y ello por varias razones que, además, resumen y aúnan muchas de las ideas ya expresada en las líneas precedentes.

En primer lugar, porque la crisis energética de 1973 se considera el punto de inflexión del modelo económico definido por las políticas de pleno empleo y estímulo de la demanda de inspiración keynesiana. Y es que la "convención keynesiana de pleno empleo[21]", regulada por una específica combinación de la acción del estado y de una concreta organización del trabajo, presidió el periodo posterior a la II Guerra Mundial. Pero tras la crisis de los setenta, esa etapa de crecimiento económico y consolidación del empleo estable comenzó a paralizarse,

[21] Salais, R., Baverez, N. y Reynaud, B.: *La invención del paro en Francia*, MTSS, 1990.

con la consiguiente degradación del estatuto de estabilidad que éste suponía[22]. Es en este contexto en el que las políticas de empleo, en su vertiente activa, encontraron un caldo de cultivo idóneo para configurarse como el nuevo paradigma de la política laboral y que supuso la reorientación de sus objetivos, principalmente, hacia el control de la moderación salarial, el refuerzo de la adaptabilidad del tejido productivo y el aumento de la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo.

En segundo lugar, porque las altas tasas de paro alcanzadas demandan la necesidad de articular medidas contra el desempleo y a favor del empleo diferentes de las acometidas tiempo atrás. Ha terminado por resultar urgente una intervención pública sobre el mercado de trabajo que intente no sólo hacer más eficaces las medidas tradicionalmente empleadas en el marco del objetivo de combatir el desempleo, sino también idear y aplicar otras fórmulas novedosas y adaptadas al contexto actual más preocupadas por el objetivo de fomentar el empleo.

En tercer lugar, uno de los principales responsables del tratamiento jurídico laboral del problema del desempleo vigente en la actualidad y, por tanto, de las políticas de empleo acometidas en los últimos tiempos, tanto en España como en el resto de Estados miembros de la UE, ha sido, sin lugar a dudas, la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo

[22] Santos Ortega, A. y Poveda Rosa, Mª.: *Trabajo, empleo y cambio social*, Tirant lo Blanch, 2000, p. 279.

que ha supuesto la institucionalización de la intervención comunitaria en materia de empleo. Se confirma así la importancia de los objetivos referidos al empleo en las políticas económicas comunitarias. El enorme impulso dado a las políticas nacionales de empleo como respuesta institucional al problema del desempleo ha llevado, incluso, a la incorporación en el Derecho originario de un nuevo título sobre el empleo, como se tendrá ocasión de analizar. Todo ello ha tenido como consecuencia directa la "comunitarización" del empleo -término de nuevo cuño con el que se pretende destacar la procedimentalización, la dotación de un cierto orden coherente a algo tan caótico y desordenado como eran, hasta el momento, las políticas de empleo-, además de una cierta convergencia en la materia que viene a suponer la aproximación de pautas y criterios actuación.

En cuarto y último lugar, el hecho de que el Derecho del Trabajo actual vea en el empleo uno de sus contenidos potencialmente más pujantes, también ha tenido sus consecuencias. El Derecho del Trabajo se ha ido expandiendo a través de la actuación de los poderes públicos en el mercado de trabajo con objetivos más amplios y ambiciosos que los iniciales, tanto a través de la importancia adquirida por los llamados estadios previos a la contratación laboral como al realce que la problemática del empleo ha supuesto en el estricto ámbito de la regulación de las condiciones de trabajo. Se puede observar un tránsito desde las actuaciones más clásicas sobre el mercado de trabajo

centradas, principalmente, en la colocación, la emigración y las reconversiones industriales, hacia otras más modernas, diversas y poliédricas[23]. Es por ello por lo que el peso específico del "Derecho del Empleo" dentro del "Derecho del Trabajo" no haya hecho más que aumentar en las dos últimas décadas hasta el punto de que ha llegado a cambiar la fisonomía interna de tal rama del ordenamiento jurídico[24]. En otras palabras, el Derecho del Trabajo se ha expandido a través de la actuación de los poderes públicos en el mercado de trabajo, concretamente, que el tratamiento legal del empleo ha supuesto una nueva manifestación de la *vis expansiva* de tal disciplina, sin que, por ello, pueda predicarse una autonomía o independencia absoluta entre ellas.

[23] Cuestión distinta es que dado que "(…) la finalidad del Derecho del Trabajo es la ordenación del trabajo asalariado, o, si se prefiere, la ordenación protectora en pro de los trabajadores dependientes [el que sirva] ocasionalmente a la obtención de finalidades propias de la política de empleo, será un designio alcanzado por añadidura; un servicio lateral o extraordinario del ordenamiento laboral. Pero en todo caso será un servicio de cuyos limitados efectos se debe ser consciente; un servicio al que no cabrá pedir milagros, ante la descomunal falta de proporción entre los problemas económicos de hasta ahora y las soluciones que cabe proponer (…)", en opinión de Montoya Melgar, A.: "Las respuestas del Derecho del Trabajo a la crisis económica", REDT, nº 14, 1983, p. 202.

[24] Y es que "(...) la ordenación del mercado de trabajo constituye, de seguro, el enclave institucional que se ha mostrado más vulnerable al cambio normativo (…) la regulación jurídica del mercado de trabajo viene erigiéndose, ya desde hace tiempo, en el espacio normativo en el que se ha ensayado todo lo que de "novedoso" (...)", según Valdés Dal-Ré, F.: "La disciplina jurídica del mercado de trabajo: el caso español", REDT, nº 93, 1999, p. 19.

1. Definición y objetivos: el pleno empleo como objetivo principal

Dentro del amplio marco conformado por las políticas de empleo resulta misión harto complicada el pretender establecer un concepto general y unitario de las mismas. Las políticas de empleo están fuertemente condicionadas por el tiempo y el espacio en el que se desarrollan. Así, la concreta época y el territorio para el que se adoptan determinan que las mismas adquieran características propias y específicas, adecuadas a dicho contexto. En efecto, la variedad de los mismos se aprecia teniendo en cuenta que pueden adoptarse políticas de empleo desde otras clases de políticas públicas. Cabe que los poderes públicos presenten como política de empleo medidas que sólo de modo indirecto contemplan materias referidas al empleo estando directamente orientadas a temas como la dependencia, la familia, el envejecimiento, etc. Desde el punto de vista de su ordenación jurídica, lo complicado es reconducir a una sola unidad de tratamiento científico y jurídico la pluralidad de aspectos que presenta el empleo (políticos, económicos, sociales) y, por tanto, la multiplicidad de sus contenidos, lo que, por consiguiente, reclama un tratamiento multidisciplinar de la misma.

Cabe hacer dos aproximaciones conceptuales: una más amplia y otra más estricta. Según la primera, la política de empleo se identifica con "(…) el conjunto de medidas de los poderes públicos que tienen por objeto procurar empleo para toda la población activa y proteger económicamente

a quienes no pueden acceder al mismo a pesar de pretenderlo (…)[25]". Se trata, por tanto, de "(…) crear las condiciones que hagan factible la oportunidad de empleo y apoyo público a cuantos perviven en situaciones de desventaja (…)[26]". Bajo una concepción más estricta, seguida por la ya derogada LBE (art. 10), la política de empleo puede ser definida como "(…) el conjunto de decisiones que tienen como finalidad esencial la confección del equilibrio a corto, medio y largo plazo, entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo (…)".

En esta línea, el art. 1º de la tan largamente esperada (más de veinte años después de su predecesora) Ley de Empleo[27] perpetúa la definición dada por su predecesora, si bien incorpora algunos matices que contribuyen a su ampliación. La define como "(...) el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que

[25] VVAA: *Políticas sociolaborale*s, Laborum, 2003, p. 55

[26] Sánchez Jiménez, J.: "Trabajo y realidades históricas: el contexto de los conflictos sociales", DS, nº 116, 1999.

[27] Algunos comentarios generales sobre la misma en Cavas Martínez, F.: "El nuevo Derecho del empleo. A propósito de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre", AS, nº 19, 2003; Luján Alcaraz, J.: "La Ley (básica) de empleo de 2003", AS, nº 20, 2003; Orcaray Reviriego, J.J.: "La nueva Ley de Empleo", JL, nº extraordinario, 2003; García Viña, J.: "Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. Primeras notas a su publicación", AL, nº 5, 2004; Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C.: "Más acá y más allá del trabajo: Comentario a la Ley 53/2003, de Empleo", en Molina Navarrete, C. (coord.): *Las reformas sociolaborales del final de la legislatura*, CEF, 2004, p. 27 y ss.

tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la cantidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y la demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo (...)". Se las configura, pues, como un conjunto sumamente amplio de actuaciones públicas, medidas y acciones múltiples destinadas a generar empleo y a reducir las situaciones de desempleo y sus efectos[28]. Se trata, pues, de un conjunto de actuaciones directas[29] de los poderes públicos sobre las disponibilidades de empleo y las cualificaciones, así como sobre el ajuste de unas y otras en el mercado de trabajo.

Desde el punto de vista sustantivo, el eje de la Ley de Empleo (en adelante, LE) lo constituye la política de empleo dado que se ha marcado

[28] En el mismo sentido, la Comisión de Expertos para el Diálogo Social considera que las políticas de empleo deben entenderse, en sentido amplio, como el conjunto de normas que operan sobre el mercado de trabajo a partir de unos objetivos definidos con antelación por la sociedad. Para más detalles, *vid*. El Informe de la Comisión para el Diálogo social "Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: Por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas", 31 de enero de 2005, p. 1 y ss., disponible en www.mtas.es

[29] En opinión de Flórez Saborido, I.: *La contratación laboral como medida de política de empleo en España*, CES, 1994, p. 18, "(...) sólo debe considerarse políticas de empleo a la actuación directa de los poderes públicos sobre el mercado de trabajo y sus mecanismos reguladores. De otra forma se estaría ante una ampliación extraordinaria del campo de estudio, ya que cualquier actuación económica de aquellos poderes tiene efectos sobre el empleo (...)".

como objetivo "(...) incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo (...)". Ésta se define, de forma más completa y precisa que en la anterior LBE y con la referencia constitucional que procuran los arts. 40 y 41 CE, como "(...) el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo (...)".

La nueva LE asume así una concepción integral de la política de empleo, incardinada en el marco general de la política económica, que debe responder a la Estrategia Europea de Empleo y en la que se consideran incluidas las prestaciones por desempleo -integrantes de las políticas pasivas de empleo-, cuya interrelación con las políticas activas se convierte en uno de sus ejes, pero sin por ello detenerse en su regulación jurídica, que se contiene en la LGSS.

La nueva definición legal de las políticas de empleo asume la tradicional caracterización de las mismas como conjunto de iniciativas de apoyo al empleo y de intervención en el mercado de trabajo, sin embargo, frente a ésta, destacan las referencias al distinto escenario en que la

nueva ley debe desplegar sus efectos. En primer lugar, la política de empleo se concreta mediante la interacción de tres instancias decisorias concurrentes: Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas[30]. En segundo término, la directa alusión del art. 1 LE al objetivo constitucional del pleno empleo reemplaza a la vaga aspiración de la LBE al "(...) equilibrio (...) entre la oferta y la demanda de trabajo (...)". En tercer lugar, frente a la simple orientación de las políticas de empleo hacia "(...) la protección de las situaciones de desempleo (...)" postulada en la LBE, la actual LE pretende conjugar tal protección con la efectiva reducción de las situaciones de desempleo, conectando las políticas pasivas con las activas.

Si, a lo anterior, se añade la comparación entre los objetivos de las políticas de empleo fijados en una y otra norma, las diferencias se hacen todavía más evidentes. Y ello porque mientras que para la LBE tales objetivos se cifraban básicamente en el aumento del nivel de empleo y en la eficacia de la protección de las situaciones de desempleo, la actual ley es mucho más ambiciosa en clara sintonía con los cambios evolutivos respecto de la norma de 1980. Según su art. 2, la política de empleo

[30] De esta manera se reconoce y regula expresamente el papel de las dos administraciones, la estatal y la autonómica, en la planificación y ejecución de las políticas de empleo, con atribución de las competencias que corresponden a una y otra. Pero, además, y sobre la base de la "dimensión local de la política de empleo", los servicios públicos de empleo autonómicos deberán establecer mecanismos de colaboración oportunos con las corporaciones locales.

presenta un carácter multidisciplinar al contener entre sus objetivos generales:

a) la garantía de la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo;

b) el mantenimiento de un sistema eficaz de protección por desempleo comprensivo no sólo de las prestaciones por desempleo sino, en coordinación con éstas, de las políticas activas de empleo;

c) la definición y el desarrollo de medidas preventivas frente al desempleo mediante acciones integradas de políticas activas que mejoren la ocupabilidad y a través de acciones formativas que faciliten al trabajador el mantenimiento y la mejora de su calificación profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo;

d) la atención particular de aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años;

e) el mantenimiento de la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal, promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales;

f) el aseguramiento de la libre circulación de los trabajadores, especialmente facilitando la movilidad geográfica estatal o europea de quienes desean trasladarse por razones de empleo;

g) y la coordinación de la política de empleo en sentido estricto con los fenómenos migratorios internos y externos.

Como ya se ha adelantado, entre los objetivos que les son propios destaca con carácter principal el de la consecución de un nivel de pleno empleo (art. 40.1 CE). Sin embargo, tal mención lejos de significar un compromiso de garantizar la ocupación de cuantos así lo deseen (lo que no sería factible en una economía de mercado como la contemplada en el art. 38 CE), representa un mero objetivo a perseguir dependiente de la coyuntura económica. En cuanto a qué considerar por pleno empleo, en las circunstancias actuales, más que de pleno empleo, como hiciera Beveridge[31], se habla de un alto nivel de empleo, de un nivel de empleo "adecuado" a las nuevas necesidades vigentes. Se opta, así, por recurrir a una concepción más amplia y menos rigurosa del mismo según la cual el 3% que en los años cincuenta se consideraba cómo demostrativo de una situación de pleno empleo, bien podría equivaler a un 5 % del año 2010[32].

[31] Beveridge, L.: *Pleno empleo en una sociedad libre*, Colección Clásicos, nº 7, MTSS, 1988.

[32] Según previsiones de la Cumbre Europa de Lisboa (2000).

De lo que no cabe duda alguna es de que, sea cual sea ese nivel, resulta obvio que éste habrá de ir acompañado, además, de unas determinadas condiciones que lo hagan aceptable (como la preservación de unas condiciones de empleo dignas, etc.), ya que no se trata tanto de conseguirlo a cualquier precio (aspecto cuantitativo) como de lograr unas políticas de empleo orientadas a la consecución de un mejor empleo para todos (aspecto cualitativo). Y es que, lo que no es de recibo es la reducción de la noción de pleno empleo a una concepción exclusivamente cuantitativa. En otras palabras, "(…) la política de empleo no acaba su labor en procurar que quien quiera trabajar pueda hacerlo; es necesario igualmente que el trabajo satisfaga las necesidades materiales, sociales y personales de quien lo desempeña (…)[33]"

El pleno empleo, como objetivo primario de las políticas de empleo, ha de estimarse como el resultado de una adecuada ordenación y coordinación de políticas sectoriales y territoriales que transmiten sus efectos positivos sobre el conjunto total de la economía y posibilitan, por repercusión, un incremento del volumen total de empleo, tanto en el sector público cuanto en el privado. Es por ello por lo que el objetivo de pleno empleo supera el marco estricto de las

[33] VVAA: *Políticas Sociolaborale*s, Laborum, *op. cit*., p. 58.

políticas de empleo, requiriendo de la ordenación de actuaciones múltiples y combinadas en el ámbito más amplio de la política económica. De hecho, a nivel normativo, el art. 1 LE prevé expresamente que éstas se desarrollarán "(...) dentro de las orientaciones generales de la política económica (...)". Y es que las políticas de empleo, en cuanto instrumentos idóneos para crear empleo, presentan también estrechas conexiones con la política económica y ello no sólo porque aquélla forma parte de ésta sino, además, porque se erige en uno de los elementos de la política orientada al pleno empleo a la que se alude en el art. 40.1 CE. En este sentido, las políticas de empleo deben enmarcarse en el objetivo global de eficacia y competitividad del sistema económico.

La problemática actual del empleo, a la que no pueden dar respuesta los simplistas planteamientos tradicionales sobre el crecimiento económico como ya se apuntaba desde las primeras líneas de este trabajo, exige una visión global de los presupuestos de ordenación y relaciones recíprocas entre política económica, política de empleo y política social. Es lo que se conoce como la sinergia o la sincronización entre políticas macroeconómicas, políticas estructurales favorables al crecimiento y la competitividad, también conocido como "el paquete empleo", y políticas de integración social[34]. Dada la multicausalidad del

[34] Más detalles en « Bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi », Bruxelles, le 17.7.2002, COM (2002) 416 final.

problema del empleo es necesario proponer soluciones multidisciplinares que partan de un enfoque integrado y global del mismo. Sólo de un análisis integral se puede derivar una ordenación racional y consecuente de las medidas conformadoras de las políticas de empleo del presente dado que una de las características más importantes de estas políticas es que son necesarias para maximizar los efectos de otras políticas ya que, en sí mismas consideradas, no son suficientes para resolver problemas graves o crónicos del mercado de trabajo. En otras palabras "(...) éste es el papel modesto para el que fueron diseñadas, sin que ello quite nada a su importancia o a la necesidad de utilizarlas (...)[35]".

2. El heterogéneo contenido de las políticas de empleo: especial referencia a las políticas activas de empleo

2.1. Clasificación de las políticas de empleo

Como se ha avanzado, el fuerte crecimiento del desempleo en Europa desde mediados de los años setenta ha forzado a los gobiernos a desarrollar una larga y variada lista de políticas de empleo dirigidas a

[35] Fina Sanglás, L.: "Políticas activas y pasivas de empleo en la Unión Europea. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo", en Fina Sanglás, L.: *Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo*, CES, 2001, p. 261.

combatir los distintos frentes abiertos en la lucha contra el mismo. Muchas son las clasificaciones que podrían hacerse y que, de hecho, han generado una considerable literatura[36]. De entre todas ellas existen dos clasificaciones principales al respecto, según se opte por un criterio de implicación / no implicación de gasto público (a), o por el del ámbito de actuación que puede ser sobre la oferta / demanda de trabajo (b).

a) En el primer caso, entre las medidas que no suponen gasto público se situarían los mecanismos de fijación de salarios, la legislación sobre empleo y despidos o la ordenación sobre el tiempo de trabajo, mientras que entre las que sí lo reflejan habrían ubicarse los programas activos (servicios de empleo, formación, ayudas a la contratación, etc.) y pasivos (protección por desempleo y jubilaciones anticipadas).

[36] Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R.: *El paro: los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo*, MTSS, Colección Economía y Sociología del Trabajo, nº 70, 1994; Fina Sanglás, L.: "El reto del empleo", Revista Vasca de Economía Ekonomiaz, nº 31-32, 1995; "La estrategia de la lucha contra el desempleo en la Unión Europea", Presupuesto y Gasto Público, nº 17, 1995; Martín Navarro, J. L.: *Paro y búsqueda de empleo: Una aproximación desde la teoría económica*, Universidad de Sevilla, 1995, en especial pp. 162-178; Sáez Fernández, F.: "Las políticas de empleo y del mercado de trabajo en Europa: una visión general", Economistas, nº 70, 1996, pp. 6 y ss; Álvarez Aledo, C.: "Políticas activas de creación de empleo y colectivos desaventajados", Economistas, nº 70, 1996, pp. 23 y ss.; Sáez Fernández, F.: y "Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa", PEE, nº 72, 1997; Toharia, L., y otros: *El mercado de trabajo en España*, McGraw-Hill de Management, 1998**,** en especial III. Sobre "Políticas relacionadas con el mercado de trabajo" y Fina Sanglás, L.: *Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo*, CES, 2001.

b) La otra clasificación se basaría en la distinción entre medidas que inciden sobre la oferta de trabajo, sobre la demanda de trabajo o que interactúan sobre ambas medidas.

b.1.) Entre las medidas que inciden sobre la oferta de trabajo se situarían las relacionadas con la edad de escolarización y con la de jubilación como forma de modificar la magnitud de la oferta de trabajo, las medidas formativas para mejorar la calidad de la oferta de trabajo, las vinculadas a la protección por desempleo, los programas de inserción laboral o las medidas relacionadas con la reordenación y reducción del tiempo de trabajo.

b.2.) Entre las medidas que lo hacen sobre la demanda de trabajo cabría mencionar los incentivos al empleo de colectivos especialmente afectados por el desempleo, la disminución de los costes empresariales y la flexibilización del mercado de trabajo.

b.3.) Y entre las que inciden en ambas variables se podrían incluir el fomento de las iniciativas locales de empleo, la creación y mejora del funcionamiento de las agencias públicas de empleo, la autorización de agencias privadas de colocación, el apoyo financiero y fiscal a la movilidad geográfica y funcional de los

trabajadores, la subvención y desarrollo de acciones formativas para los desempleados, etc.

Sin embargo, para la doctrina laboralista, lo tradicional ha sido dividir las medidas de políticas de empleo en dos categorías principales y en función del carácter preventivo o paliativo con que se dota a las actuaciones o medidas de política de empleo: políticas activas (a) y pasivas de empleo (b). Y ello "(…) en un intento de ordenar las diferentes medidas que quedan comprendidas en la amplia política de empleo según los objetivos o metas formales perseguidos por cada una; bien la inserción laboral y mantenimiento del empleo (políticas activas), bien la protección por desempleo mientras se procura la reinserción en el mercado de trabajo (políticas pasivas) (…)[37]"

a) Las políticas activas de empleo suponen un comportamiento positivo en la lucha contra el desempleo y en la creación de empleo, requieren un mayor esfuerzo de los agentes políticos y sociales implicados en el diseño de las políticas de empleo y pretenden atacar directamente las situaciones de paro, bien sea promoviendo nuevos empleos, manteniendo los existentes o mejorando la capacidad de adaptación de la mano de obra a las exigencias de la economía. Dentro de esta categoría se comprenden, por tanto, medidas arbitradas por los

[37] VVAA: *Políticas Sociolaborales*, Laborum*, op. cit.,* p. 75.

poderes públicos que inciden directamente en la mejora de las oportunidades de acceso al empleo de los desempleados y de permanencia en el mercado de trabajo de los empleados, a través de programas específicos de fomento del empleo o de actuaciones formativas. Entre las medidas que pueden considerarse como tales se encuentran, entre otras, los incentivos económicos directos (subvenciones a la contratación) o indirectos (bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social), la flexibilidad de entrada, permanencia y salida del mercado de trabajo y la intervención en las modalidades de contratación para que sean más flexibles y se ajusten así a las necesidades productivas manifestadas por los empresarios, la formación profesional, los programas orientados a colectivos específicos con mayores dificultades de acceso al empleo, la promoción del desarrollo local, del autoempleo y de la economía social, así como de nuevos yacimientos de empleo, etc..

b) Las políticas pasivas de empleo agrupan medidas dirigidas a garantizar la protección económica del desempleado mientras no se reinserte en el mercado de trabajo, es decir, mientras dure la situación transitoria en la que ha de permanecer hasta que consiga retornar a la actividad productiva. Están destinadas, por tanto, a hacer más llevadero el periodo de paro a través de la concesión de ayudas económicas, permitiendo al desempleado que perdió su empleo anterior, y que cumpla con los requisitos legalmente establecidos, el acceso a una renta sustitutoria de la obtenida por el trabajo, incluyendo medidas por las que

se persigue el aseguramiento de un cierto nivel de rentas a los desempleados, o limitar el volumen de población activa y reducir, así, el número de parados potenciales, pero en ningún caso creando empleos de forma directa.

De cualquier forma, ambas políticas no deben ser entendidas de forma aislada y separada ya que la eficacia de las políticas de empleo pasa no sólo por una coordinación adecuada entre medidas activas y pasivas, sino que, además, aparecen como complementarias de otras políticas en la medida en que se muestran eficaces para resolver problemas del mercado de trabajo de alcance limitado, no siendo suficientes por sí mismas para resolver problemas crónicos, como ya se ha apuntado.

Y es que, "(…) se trata de un reparto de papeles que no implica la incompatibilidad de objetivos entre estas dos parcelas de la política de empleo; al contrario, supone la interrelación de acciones y la confluencia en el objetivo final de la consecución del pleno empleo (…)[38]". De hecho, el art. 23.2 LE advierte que las políticas activas de empleo "(…) se complementarán y se relacionarán, en su caso, con la protección por desempleo regulada en el título III del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. La acción protectora por desempleo a que se refiere el

[38] VVAA: *Políticas Sociolaborales*, Laborum, *op. cit.,* p. 75.

artículo 206 del referido Texto Legal comprende las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y las acciones que integran las políticas activas de empleo (…)".

No obstante, en los últimos tiempos las políticas activas han ido alcanzando una importancia creciente como consecuencia del cambio de signo manifestado con el tránsito desde una concepción negativa o defensiva (pasiva) de lucha contra el desempleo, hacia otra positiva u ofensiva (activa) de creación de empleo y mantenimiento de puestos de trabajo. De hecho, se dice que "(...) si la décadas inmediatamente siguientes a la segunda guerra mundial, por razones sobradamente conocidas, supusieron para buena parte de los países europeos la práctica desaparición del desempleo, la década de los setenta, con sus frecuentes y sobresaltadas crisis económicas, volvieron a dar dimensión social a ese problema. Fue en esa época, por ello mismo, cuando se empezó a fraguar la moderna política de empleo, que no vino a sustituir, desde luego, a la política de previsión o aseguramiento, ni tampoco pudo prescindir por completo de anteriores líneas de actuación (como la política de colocación), pero que generó una acción pública mucho más variada, constante e intensa (...)[39]".

[39] García Murcia, J.: "Desempleo", en VVAA: *Desempleo*. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, MTAS, 2004, p. 46. En idéntico sentido, la sola lectura de "(...) la lista cronológica de recomendaciones y convenios de la OIT, con sus descriptivos títulos, nos muestran con claridad el paso de la política de lucha contra el desempleo en la primera posguerra a una política de empleo en la segunda posguerra

Ello implica, básicamente, "(…) la sustitución de una política en cierto modo neutral y puramente correctiva por una política intervencionista de los poderes públicos dirigida a prevenir un funcionamiento equilibrado del orden económico que posibilite a todo la mano de obra disponible la obtención de un empleo (…)[40]". Se apuesta así por la "activación" de las políticas de empleo, lo que no quiere decir que se destierre la vertiente pasiva de las mismas, sino la priorización de aquéllas sobre éstas. Aunque en su mayor parte se trata de medidas ya conocidas y experimentadas en anteriores etapas, el elemento más novedoso es el mayor énfasis que se pone en algunas de ellas así como en los condicionantes necesarios para garantizar su eficacia. Se transita pues de una estrategia centrada en luchar contra el desempleo a otra cuyo propósito central es fomentar el empleo[41]. En suma, de un planteamiento defensivo a otro ofensivo o, cuanto menos, preventivo, en el sentido apuntado por la propia Ley de Empleo (art. 2.c)).

(...)[39]", en Maravall Casesnoves, H.: "La política de empleo, una rama del derecho del trabajo (su importancia para España)", RT, nº 35-36, 1971, pp. 8-9.

[40] Alvarellos Galve, C.: *Sistema institucional y normativo del emple*o, IELSS, 1983, p. 53.

[41] Esta tendencia se ha puesto de manifiesto incluso en las reformas acometidas sobre la protección por desempleo y que han evidenciado la opción por un modelo de desempleo activo. Entre las obligaciones de los trabajadores desempleados (art. 231 LGSS) se estableció la obligación de suscribir un compromiso de actividad, en el que se plasma su voluntad de buscar activamente empleo, participar en acciones de mejora de la ocupabilidad y aceptar una colocación adecuada conforme a un itinerario de inserción.

Pero es que, además, en la situación macroeconómica actual, la prevención y la activación juegan un rol particularmente importante de cara a evitar que el desempleo cíclico no se trasforme en estructural de larga duración[42]. Es más, en la mayoría de los países del entorno europeo se asiste, en la actualidad, a un proceso de revisión de las políticas pasivas de empleo a favor de las activas desde una doble perspectiva: potenciando la capacitación profesional para facilitar la reinserción laboral de los desempleados y permitir el reciclaje permanente de los empleados, de un lado, y atendiendo específicamente a la inserción laboral de aquellos colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo.

Esa tendencia a la activación del tratamiento jurídico laboral del problema del desempleo tiene como consecuencia inmediata el que se vengan aportando importantes recursos financieros[43] a través de los

[42] Así se apunta en documentos comunitarios como "L'emploi, l'emploi, l'emploi: Créer plus d'emploi en Europe", rapport de la Task-force pour l'emploi, 26 de noviembre de 2003, pp.26 y ss. Pero también en el último Informe conjunto sobre el empleo (ICE) para el año 2003-2004 donde se insiste sobre la necesidad de "(...) hacer un mayor hincapié en políticas de activación y prevención para limitar el periodo de desempleo y evitar así el desempleo de larga duración, la separación del mercado de trabajo y la inactividad (...)", en "Informe conjunto sobre el empleo 2003/2004", hecho en Bruselas, 5 de marzo de 2004, p.26.

[43] En términos presupuestarios, el conjunto de las políticas de empleo viene suponiendo un volumen de gasto muy importante que ronda en torno al 3% (UE15), si bien el mayor peso lo vienen alcanzando las políticas pasivas, la estrategia general de buena parte de los países descansa actualmente en impulsar las activas e ir reconduciendo

fondos estructurales y, más específicamente, del Fondo Social Europeo (FSE) cuyos recursos han permitido un aumento considerable de los montantes financieros dedicados a las mismas. Europa destina a las políticas de empleo en general en torno al 3% del PIB, una cifra realmente importante. Sin embargo, casi 2 puntos corresponden a políticas pasivas y algo más de 1 punto a políticas activas. En la mayor parte de los casos, la importancia de las políticas pasivas es claramente superior al de las activas (siendo las únicas excepciones a este respecto Suecia e Italia). Además, se observa una conexión entre el nivel de paro y el gasto en políticas pasivas (como es el caso de España), pese a poder constatarse una tendencia creciente generalizada al incremento de los fondos destinados a las activas. La distinta intensidad y estructura del gasto en políticas activas responde, básicamente, a que existen diferentes modelos de políticas de empleo activas que van desde el más liberal con un grado de intervención reducido y una fuerte concentración de gasto en las medidas de información y orientación a los parados, hasta los más intervensionistas con unos niveles mayores de gasto y una gran diversidad de programas[44].

gradualmente el gasto de las primeras a efectos de descargarlas de su carácter mecanicista tradicional y en la línea de la "activación" antes argumentada.

[44] En España mientras en 1980 se dedicaron casi 13.000 millones de pesetas (en torno al 0.08 % PIB), en 1987 (tras la adhesión en 1986) el gasto destinado a ellos fue de 130.000 millones de pesetas (aproximadamente un 0.36 % PIB). En conjunto, en Europa, se destina a estas políticas algo más de un 1% del PIB, por lo que España sigue por debajo de la media.

2.2. Las políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo se constituyen, pues, como un conjunto de programas que permiten la consecución del empleo, la adecuación de la oferta y la demanda y al reducción de las situaciones de desempleo y tienen entre sus objetivos principales: incrementar la transparencia del mercado de trabajo, desarrollar la estabilidad en el empleo, optimizar los recursos humanos, impulsar la creación de empleo y el reparto del trabajo, y atender a colectivos con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo. Sin embargo, la variada tipología de medidas que coexisten en el ámbito de las políticas activas suele clasificarse en tres grandes grupos que se expondrán a continuación.

Pero, con carácter previo, ha querido destacarse como novedad el hecho de que la LE haya dedicado, por fin, un capítulo específico a la regulación de las políticas activas de empleo (Capítulo II del Título II) cuando la LBE se limitaba a definir la política de empleo y a señalar sus objetivos sin ordenar sistemáticamente las políticas activas de empleo. Por el contrario la nueva LE las conceptúa (arts. 23 y 24), las clasifica (art. 25) y enumera los denominados colectivos prioritarios (jóvenes, mujeres, parados de larga duración mayores de 45 años, discapacitados e inmigrantes) destinatarios de los programas específicos de fomento del empleo (art. 26). En este sentido hay quienes apuntan que “(…) la

dimensión activa [de] la nueva Ley de Empleo (…)[45]" no hace sino confirmarse a través de rúbricas como la del art. 24 "el enfoque preventivo de las políticas activas de empleo".

Las políticas activas de empleo se presentan, en la actualidad, como el "(…) conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social (…)", según el tenor literal del art. 23 LE. Lo que hace este artículo es ordenar y conceptuar este tipo de políticas enumerando, por un lado, las actuaciones que facilitan el equilibrio entre la oferta y la demanda (orientación, empleo y formación) y, por otro, señalando la finalidad que dicho equilibrio persigue (mejora del acceso al empleo de los desempleados, adaptación de la formación y recalificación, fomento del espíritu empresarial y de la economía social). Tal y como se deriva de la regulación contenida en el precepto que viene comentándose, la LE ha hecho suya la "(…) clasificación más estándar y aceptada, técnicamente más correcta y socialmente más expresiva (…)[46]" y que se

[45] VVAA: *Comentario a la Ley de Empleo, op. cit*., p. 140.

[46] Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C.: "Más allá y más acá del trabajo: comentario a la Ley 56/2003, de Empleo", *op. cit*., p. 62.

centra en tres grandes ejes o tipos de conjuntos de medidas o programas comprendidos en la concepción más actual de las políticas activas de empleo: la colocación (2.2.1.), la formación (2.2.2.) y el fomento del empleo (2.2.3.).

2.2.1. La política (activa) de colocación

El primer eje de las políticas activas de empleo, el referido a la política de colocación (o de intermediación laboral como se la denomina en la LE (arts. 20-22)), tiene como principal objetivo la gestión el empleo, esto es, la preparación para la búsqueda de empleo y el facilitar el proceso de colocación, en otras palabras, perfeccionar el sistema de intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo por lo que cobra un especial protagonismo el rol de los servicios públicos de empleo. Y ello porque sin un servicio de información, orientación y consulta para trabajadores y empresarios, la continua transformación del mercado de trabajo haría sumamente difícil la consecución del equilibrio entre oferta y demanda de empleo. Tan es así que puede mantenerse sin ninguna duda que un servicio de intermediación ágil y eficaz contribuye decisivamente a que la política de empleo cumpla sus objetivos básicos. En esta línea, la modernización de los servicios públicos de empleo españoles viene

contemplada en la nueva Ley de Empleo (Título I referido al Sistema Nacional de Empleo) [47].

En suma, las políticas de colocación, seguramente las de mayor tradición entre las políticas de empleo, "(...) están dirigidas a dar fluidez y a favorecer el encuentro entre ofertas y demandas de empleo, y se plasman, desde el punto de vista normativo e institucional, en la regulación y organización de servicios públicos de empleo, en la regulación y en su caso control de las agencias privadas de empleo (y, por asimilación a las mismas, de las empresas de trabajo temporal o de las empresas de selección), en la creación o fomento de instancias e iniciativas de orientación e inserción laboral, y en el establecimiento de obligaciones de notificación o registro de los contratos de trabajo, con fines de estadística pero también para un mínimo seguimiento de sus términos y estipulaciones (...)".

Una última consideración: si bien la intermediación laboral y las políticas activas se configuran en la nueva LE como instrumentos independientes de la política de empleo (capítulos I y II respectivamente

[47] Para un análisis en profundidad del complejo proceso de descentralización de la política de intermediación laboral española, véase, Lázaro Sánchez, J. L.: *La intermediación en el mercado de trabajo*, CARL, 2003. Sobre la política de colocación española en general, *vid*. la reciente obra de Sobrino González, G.: *La política de colocación*, Bomarzo, 2006.

del Título II), lo cierto es que en algún otro precepto de la misma norma se llega a su identificación como ocurre en la disposición transitoria 2ª al atribuir al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de las políticas activas de empleo relativas a la intermediación y colocación en el mercado de trabajo

2.2.2. La política (activa) de formación

El segundo lo constituye la política de formación cuyo fundamento constitucional radica en el art. 40.2 CE. Consiste, en sentido amplio, en la adquisición de los conocimientos necesarios para la práctica de una determinada profesión. En una acepción más estricta, es un sistema formativo estratégico y planificado que opera como política activa de empleo y como mecanismo de prevención y lucha contra el desempleo, de tal manera que tiende o bien a facilitar el tránsito de la edad escolar a la laboral o bien como forma de gestión preventiva del desempleo.

En un sentido amplio, ésta comprende desde la formación profesional hasta la ocupacional, pasando por la continua, con una clara apuesta hacia la potenciación de la inversión en formación como medida activa crucial de política de empleo. La utilización de la formación profesional como medida de política de empleo "(…) tiende a lograr la capacitación necesaria para que la ausencia de la formación no constituya un factor de

exclusión ante la dinámica cambiante del mercado de trabajo y la hace necesaria en todas las áreas de actuación de aquélla, en la dirigida a la inserción laboral, en la política de colocación y a su vez debe contar con un marco contractual propicio para que los esfuerzos realizados en la ejecución de políticas activas de empleo no resulten vanos o efímeros (...)[48]".

Sin embargo, el hecho de que alguno de los objetivos pretendidos esté íntimamente relacionado con los definidos en el ámbito de las políticas de empleo no la convierte en una simple política de acompañamiento. Ésta cuenta con objetivos propios y con una estructura y contenido idiosincrásicos que no pasan a un segundo plano por el hecho de que desde una visión integral del funcionamiento del mercado de trabajo, la formación y la readaptación profesionales constituyan un complemento de la política de pleno empleo. En este sentido, "(…) la preparación profesional adecuada de la fuerza de trabajo puede contemplarse como el elemento cualitativo de la política de pleno empleo, la cual ha de procurar no sólo la ocupación para todos, sino también un aprovechamiento eficiente de los recursos humanos, con la consiguiente eliminación del lastre del subempleo en sus distintas formas (...)[49]".

[48] Mirón Hernández, Mª del M.: *El Derecho a la formación profesional del trabajado*r, CES, 2000, pp. 77-78.

[49] VVAA: *Derecho del Trabajo*, Tecnos, 13ª edic., 2004, p. 145. Para más detalles, *vid*., entre otros, Rodríguez Piñero, M.: "Empleabilidad y acceso a la formación", RL, nº 10,

2.2.3. La política (activa) de fomento del empleo

El tercero de los ejes apuntados hace referencia a la política de fomento del empleo. Las medidas públicas orientadas a incentivar o estimular la creación y fomento del empleo se configuran como instrumento imprescindible para lograr el equilibrio cuantitativo entre oferta y demanda de trabajo. Se trata de medidas dirigidas a favorecer de manera selectiva el empleo de desempleados y colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Estas últimas están imbuidas de la idea administrativa de fomento que tiende a una intervención pública para poder conseguir unos determinados logros, en este caso, el fomento del empleo.

Para ello que los poderes públicos se valen de una amplia gama de técnicas que actuando sobre la demanda de empleo pretenden potenciar la creación de empleo vía incentivos económicos a la contratación (subvenciones, beneficios fiscales, bonificaciones de cuotas, etc.), vía flexibilización de la regulación de los contratos (facilitación del despido, facilitación de la contratación temporal, etc.), a través del fomento de la actividad generadora de empleo, en particular, a través del autoempleo,

2001 y Purcalla Bonilla, M.A. y Ciscart Bea, N.: "Derecho del Empleo...", *op. cit.*, pp. 21 y ss.

individual y colectivo o competitivo, la economía social y las PYMES, potenciando así el denominado “espíritu empresarial”, etc. Las medidas de fomento del empleo buscan así actuar sobre las condiciones y circunstancias de los desempleados con el propósito de hacer la mano de obra atractiva para los empleadores. Se encargan, pues, de evitar que el trabajador en el que concurren dificultades especiales en su acceso al empleo quede desempleado y, de estarlo, se propicie su abandono de tal condición lo antes posible.

El conjunto de medidas y acciones que dan contenido propio y característico a la política de fomento del empleo se orientan a estimular la creación inducida de puestos de trabajo y a sentar las bases para la recuperación efectiva del equilibrio en el mercado de trabajo. Las medidas de fomento del empleo se enmarcan en un conjunto de actuaciones particularmente orientadas a la dinamización del mercado de trabajo y al tratamiento correctivo de las desviaciones que se producen en el mismo en perjuicio de las posibilidades de empleo de determinados colectivos.

Es obvio que describir y analizar las principales líneas de todas y cada una de estas políticas excedería del propósito lógico de una investigación como la que se propone. Lejos de pretender la elaboración de un manual, memento o dossier práctico sobre políticas de empleo en el que describir y esbozar el vasto conjunto de medidas públicas que tienen por objeto el fomentar el acceso al empleo, se intentará acometer un análisis en

profundidad del régimen jurídico de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medidas de fomento del empleo que suponen un abaratamiento de los costes laborales.

Como a continuación pretende ponerse de manifiesto en el epígrafe siguiente, durante las últimas décadas se ha podido constatar cómo una parte considerable de las iniciativas legislativas acometidas han sido consecuencia de políticas orientadas hacia el empleo y, más concretamente, hacia el fomento del empleo a través de incentivos económicos que abaratasen los costes laborales.

Y ello porque se ha venido focalizando la atención en aquellos mecanismos de fomento del empleo más atractivos a la clase empresarial en la medida en que son éstos, los empresarios, los que tienen la posibilidad material de crear empleo real y duradero. Las medidas de fomento del empleo han venido, y vienen, a cumplir un rol de acompañamiento de la decisión empresarial de contratación, dado que, sólo en contadas ocasiones provocan la decisión empresarial de contratar. Es más frecuente comprobar cómo, una vez tomada esta decisión en atención a presupuestos de valoración del mercado y de la actividad empresarial, éstas contribuyen a inclinarse por un tipo u otro de contratación, por la selección de un tipo u otro de trabajador. Así, la influencia de este tipo de medidas quedaría limitada a la decisión relativa a la forma o modalidad de contratación elegida, por un lado, y, por otro, a

la selección del trabajador concreto y el sector de población activa al que éste pertenece, pero, en ningún caso, sobre la decisión básica de iniciar una relación laboral. En suma, "(...) su función queda limitada a matizar o encauzar una decisión de empleo ya adoptada [pese a lo cual] realizan un papel relevante en el mercado de trabajo y, por tanto, no deben ser minusvaloradas (...)[50]".

Antes de continuar, quiere insistirse en que dada la considerable variedad de incentivos económicos al empleo existentes, genéricamente, se suele hablar de ayudas al empleo o, incluso, de subvenciones a la creación de empleo. Pero la utilización de términos como el de "subvención" en sentido amplio o genérico no puede inducir a error. Es por ello por lo que en rigor jurídico, debe insistirse en la singularidad y específico régimen jurídico de cada una de las técnicas posibles, ya que lo realmente importante es eso y no el *nomen* que se le dé a cada una de ellas.

III. La presencia histórica de los incentivos económicos a la contratación laboral como mecanismo de abaratamiento del coste de trabajo: la justificación

[50] Cruz Villalón, J. y Gómez Gordillo, R.: "Las políticas de empleo en sus diversos ámbitos: comunitario, nacional y autonómico", TL, nº 61, 2001, p. 89.

Dentro de ese papel principal que las políticas de fomento del empleo han jugado en el marco más general de las políticas de empleo, es evidente que no todas las medidas incentivadoras han desempeñado el mismo rol. Es por ello por lo que llegados a este punto, se ha considerado oportuno presentar un periplo histórico del que pueda derivarse el rol que este tipo de medidas ha venido jugando en el marco de las políticas de fomento del empleo y cómo han llegado a ostentar las bonificaciones de cuotas un destacado papel entre las medidas de fomento del empleo en sede estatal. Además, y como se verá, la estructura elegida para ello hace especial hincapié en ese cambio de rumbo puesto de manifiesto a partir de la implantación de la Estrategia Europea de Empleo y su apuesta por el fomento del empleo estable a través de incentivos que, como el que nos ocupa, contribuyan a abaratar los costes laborales.

1. La política de fomento del empleo española de los primeros años de la democracia

El cambio de régimen político que se produjo tras la Guerra Civil española determinó un cambio sustancial en la ordenación de la producción nacional que, junto al aislamiento internacional a que fue sometida España, tuvo por consecuencia que la economía española de la posguerra se caracterizase por su carácter autárquico y nacionalista[51]. Ante tal coyuntura se impuso el mantenimiento de un modelo económico

[51] Alvarellos Galve, C.: *Sistema institucional y normativo del empleo*, IELSS, 1983, p. 96.

basado en la propia capacidad del mercado nacional que, cerrado sobre sí mismo, exigía de una intensa protección respecto de la industria nacional y de un riguroso control de los movimientos de capital y de los cambios internacionales, así como de una fuerte intervención estatal en el ámbito de las relaciones industriales sumamente paternalista.

Al iniciarse la década de los sesenta, el sistema económico comienza a liberalizarse, aunque no se abandone del todo ese carácter proteccionista. En este marco, además de constatarse un cierto cese del aislamiento internacional antes comentado, se aprobó el Plan de Estabilización de 1959. Todo ello contribuyó a una evolución favorable de los ritmos de producción y a la consecución de unas elevadas tasas de empleo activo favorecidas por el rápido flujo de entrada de capital extranjero para inversiones productivas y por unas especiales condiciones del mercado de trabajo interno (como los bajos costes de producción). Si a lo anterior se adiciona la vigencia de un cierto clima de paz laboral (intervención estatal sobre las relaciones laborales y penalización de la huelga), se constata como imperaba una coyuntura favorable a que la economía española se encontrase en una fase alcista del ciclo económico.

En esta coyuntura económica favorable surgieron los Planes de Desarrollo Económico y Social (a partir de 1963) con el fin de adecuar el desarrollo a las necesidades de evolución de la estructura económica y de

mejora de las condiciones de vida y bienestar social. Para ello se intenta programar un amplio abanico de actuaciones sistemáticas en todos los sectores en los que se proyectaba la intervención estatal. De esta manera, los Planes asumieron la función de ordenar la economía nacional sometiéndola a presupuestos planificadores con los que se trataba de equilibrar tanto los acusados desajustes sectoriales como la ausencia de una política regional adecuada, de cara a alcanzar unos niveles globales más elevados de bienestar y una distribución más equitativa de la riqueza y de la renta nacional.

En el marco de estos grandes esquemas de ordenación económica y social, la planificación del empleo comenzó a ocupar un lugar cada vez más destacado. Su tratamiento abordaba desde cuestiones estrictamente ocupacionales hasta otras más generales como las educativas, las sanitarias o las referidas a la vivienda y su fin principal, conseguir el pleno empleo, se apoyaba sobre el necesario equilibrio ocupacional tanto en el plano sectorial como territorial. En este sentido, se apuntaba cómo "(...) las primeras medidas legislativas del nuevo titular del Departamento [por aquél entonces Licinio de la Fuente] confirmaron su declaración ministerial de reinstaurar la política de empleo como parte importante de la política general del Ministerio [de Trabajo]: las disposiciones legales sobre el empleo de los mayores de cuarenta años, sobre los derechos laborales de la mujer, el trabajo de los minusválidos. Las acciones específicas de formación profesional para aquellas fuerzas de trabajo en

situación marginal dentro del mercado del empleo, las Comisiones Provinciales de Empleo y Promoción Social y la nueva ley de Emigración confirman la puesta en marcha de una política de empleo (...). Existe, pues, una preocupación por la política de empleo que se manifiesta con una serie de medidas legislativas y administrativas, unas ya publicadas y otras cuya preparación se ha anunciado (...)[52]".

La entrada en vigor del III Plan de Desarrollo (1972-1976) representó la apertura de una nueva etapa en el que la intervención estatal en materia de empleo adquirió un nuevo cariz. Y es que pese a las realizaciones alcanzadas durante la vigencia del I y II Planes, los resultados obtenidos hasta el momento arrojaban un saldo insuficiente que exigía, para su corrección, de una orientación expresa de la política económica a la creación de puestos de trabajo. Más allá de una mera formulación de intenciones, se hacía preciso que el objetivo del pleno empleo pasara a ser una realidad a la que llegar mediante la ejecución de las correspondientes actuaciones previstas a tal fin. Los objetivos de este III Plan se desarrollaron normativamente a través del Decreto 3090/1972, de 2 de noviembre (y otras disposiciones reglamentarias posteriores) en el que se relacionaban las principales acciones estatales en materia de empleo, colocación y promoción social. En este marco jurídico unitario de intervención estatal en materia de empleo fue en el que se procedió a

[52] Maravall Casesnoves, H.: "La política de empleo, una rama del derecho del trabajo (su importancia para España)", RT, nº 35-36, 1971, pp. 28-29.

agrupar las orientaciones y acciones básicas, políticas y administrativas, previstas. Y ello pese a que "(...) la política de empleo del franquismo a comienzos de los setenta es (...) materialmente inexistente (...)[53]", probablemente porque las propias preocupaciones de la transición política española relegaron a segundo plano las cuestiones económicas.

Todos estos esfuerzos por conseguir la planificación estatal se van a enfrentar, a partir de 1973, con esa gran crisis económica mundial que vino a dar al traste con las posibilidades de efectividad de los fines de las políticas de empleo inicialmente programados. Sin embargo, la repercusión de la misma se dejó sentir con cierto retraso en el sistema económico español, dada la continuidad de ciertos factores favorables. La política económica española no comenzó a encarar el panorama desolador que ya arrojaba la crisis económica en el contexto mundial hasta los años 1976-1977. Para entonces ya se hizo preciso plantear la búsqueda de un nuevo modelo económico y de un marco más apropiado de ordenación de las relaciones industriales. A esta necesidad intentó dar respuesta el nuevo marco jurídico regulador de las relaciones laborales representado por la Ley 16/1976, de 8 de abril y otras actuaciones gubernamentales como el RD-ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre política de rentas y empleo.

[53] Palomeque López, M.C.: "La política de empleo en España (1977-1982)", en VVAA: *Un quinquenio de política centrista ante la crisis económica*, IELSS, 1985, p. 19.

La evolución negativa de la economía española y la crítica situación imperante a mitad de 1977 favoreció la negociación y la conclusión de unos pactos que, si bien participaban de los contenidos típicos de los planes de estabilización en sentido clásico, se acompañaban, además, de compromisos políticos en los que se aceptaban una serie de reformas estructurales. Estos pactos entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, conocidos como Acuerdos de La Moncloa, se concretaron en unos Acuerdos sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política (8-27 de octubre de 1977[54]). Entre 1977 y 1978, a través de dos nuevas normas sobre política de rentas y empleo (RRDD-leyes 43/1977, de 25 de noviembre y 49/1978, de 26 de diciembre) se irían perfilando los rasgos fundamentales de la política económica gubernamental iniciada a raíz de los Pactos de La Moncloa. Respecto de la política de empleo, se recogieron mecanismos para al institucionalización de la contratación temporal, orientada especialmente a determinados colectivos (jóvenes y desempleados), por la vía de programas experimentales de fomento del empleo que pretendían estimular directamente las demandas ocupacionales de estos grupos de trabajadores; y se autorizó legalmente el desarrollo reglamentario de la contratación a tiempo parcial, también

[54] VVAA: *Los Pactos de la Moncloa. Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político*, Madrid, 1977. En general, Rodríguez-Piñero, M.: "Derecho del Trabajo y concertación social como instrumento de la política de empleo", en VVAA: *Jornadas técnicas sobre concertación social y empleo*, IELSS, 1982, pp. 146 y ss.; Mulas García, A.: "Los pactos sociales españoles. De la Moncloa al Acuerdo Interconfederal", DL, nº 7, 1983, pp. 96-97; Alvarellos Galve, C.: *Sistema institucional y normativo del empleo*, IELSS, 1983, pp. 100 y ss.

con carácter experimental, como modalidad contractual de duración determinada. Por otro lado, y con carácter general, se reguló el fomento fiscal al empleo a través de la Ley 50/1977, de 14 de noviembre y la Orden de 14 de enero de 1978 con el fin de incentivar la creación de puestos de trabajo en el sector privado por la vía específica de deducciones (entre el 20 y el 40 por 100) de los cuotas de los impuestos que gravaban las actividades empresariales, siempre y cuando la contratación tuviera una duración superior a seis meses y se realizase en favor de trabajadores en desempleo.

En septiembre de 1978, cuando la vigencia de los Pactos de La Moncloa estaba cerca de su conclusión y se consideraba que éstos habían agotado ya su virtualidad política y su potencialidad para alcanzar los objetivos económicos y sociales programados, el Gobierno comenzó una serie de contactos con los grupos políticos y organizaciones patronales y sindicales dirigidos a la negociación de un nuevo pacto económico social para 1979. Sin embargo, los planteamientos antagónicos suscitados impidieron la consecución del pretendido pacto, obligando al Gobierno a elaborar un plan económico sin contar con el respaldo de las fuerzas políticas y sociales. A principios de 1979 se aprobó el Programa Económico del Gobierno en el que, tras reconocer como principal problema el acometer una acción de nuevo contenido orientada a flexibilizar la economía y a hacer que la misma crezca de forma equilibrada con vistas a la generación de empleo, se concentra la

atención en la puesta en práctica de acciones concretas dirigidas a sectores específicos de la población activa, cuya problemática de empleo reclama un tratamiento diferenciado. En este sentido, cobraría un destacado papel la nueva configuración de los programas de fomento del empleo existentes hasta el momento.

A raíz de la conclusión de la vigencia de los pactos de La Moncloa se abre un nuevo período en la política social en España en el que se irían perfilando y concretando las bases y términos de una "concertación social[55]" sobre los temas básicos de la política laboral y de empleo dentro del marco previamente aceptado e instaurado por la Constitución Española de 1978 y luego ratificado por el Estatuto de los Trabajadores de 1980. En este sentido, la política de empleo desarrollada en el periodo apuntado se calificó como "política de empleo de la crisis económica[56]" y entre sus principales notas definitorias ya se destacaba la difusión de las bonificaciones a la Seguridad Social (y de la contratación temporal) como técnicas de fomento del empleo para nuevas categorías del mercado de trabajo: jóvenes y perceptores del seguro de desempleo.

[55] Para más detalles, *vid*., entre otros, Rodríguez Piñero, M.: "Derecho del Trabajo y concertación social como instrumento de la política de empleo", en VVAA: *Jornadas técnicas sobre concertación social y empleo*, IELSS, 1982.

[56] Para más detalles, véase, López Gandía, J.: "El régimen jurídico del empleo y los programas de fomento del empleo en España (Introducción al estudio de las relaciones entre política laboral y política de empleo)", RT, nº 59-60, 1980, pp. 87-88.

2. La primacía a la flexibilización de la contratación sobre la articulación de programas de fomento del empleo en los ochenta

Este nuevo orden legal, tratando de dar respuesta a una concepción distinta de las políticas de fomento del empleo y a las nuevas realidades socioeconómicas sobrevenidas, intentó superar la regulación precedente. La aprobación de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, apartándose de su precedente legislativo más inmediato, la Ley de Relaciones de Trabajo de 1976 que había apostado, de un lado, por atribuir una neta preferencia legal al contrato de duración indefinida, configurándolo como el tipo contractual normal y, de otro, por causalizar de manera estricta y rigurosa los tipos de contrato de duración determinada, vino a establecer dos vías para la contratación temporal: una primera de carácter ordinario o estructural y una segunda excepcional o coyuntural, hecho que determinó una apuesta evidente por el fomento del empleo a través de la flexibilización de la contratación. Todo ello bajo el argumento ya clásico de que cierta dosis de rigidez en el empleo de la mano de obra podía contribuir no sólo a mejorar la condición de los trabajadores, sino también a estimular el desarrollo económico y los niveles de ocupación, comenzó a ceder ante la crisis económica. De hecho, por aquél entonces se apuntaba cómo “(...) el enorme interés manifestado por parte del empresariado español en llevar hasta sus últimas consecuencias los compromisos aceptados de potenciar las distintas modalidades de contratación previstas en la Ley del Estatuto de

los Trabajadores, esperanza que se ve corroborada por el hecho de que muchas de estas modalidades, singularmente las que hacen referencia a los contratos por tiempo determinado, ya han sido contrastadas y con éxito indudable en los países industrializados (...)[57]". Se partía pues de la premisa de que "(...) los empresarios contratarán a más trabajadores si se les permite hacerlo a través de las figuras de los llamados contratos "precarios"; es decir, se parte del convencimiento de que los patronos contratarán más cuantas mayores sean las facilidades legales para extinguir los contratos (...)[58]".

Por su parte, con la aprobación de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, se procedió a definir la política de empleo como el conjunto de decisiones cuya finalidad esencial era la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo. El legislador optó, de esta manera, por una definición formal y técnica en la que los objetivos prioritarios y las medidas instrumentadas a su consecución se presentaban con un alcance sumamente amplio y genérico. Además, la Ley determinaba que las medidas de política de empleo se adoptaran en el marco de la política económica del Gobierno, de forma que permitieran

[57] Colina Robledo, M.: "Las distintas modalidades de contratación...", *op. cit*., p. 367.

[58] Montoya Melgar, A.: "La estabilidad en el empleo y la reforma socialista del Estatuto de los trabajadores", RT, nº 76, 1984, p. 75.

conseguir y mantener el nivel de pleno empleo, mejorar la estructura ocupacional y fomentar las condiciones de vida y de trabajo. Los objetivos eran pues: aumentar el nivel de empleo, establecer sistemas de prevención del desempleo, incrementar la transparencia del mercado de trabajo a través de la información, la orientación y la formación profesional, y propiciar la movilidad geográfica y ocupacional. Este es el sentido global que había de darse a la declaración constitucional que vinculaba, y vincula, a los poderes públicos para que realizasen una política orientada al pleno empleo en el marco de los principios rectores de la política social y económica (art. 40 CE). Concretamente, el fomento del empleo, regulado en el Título Primero, se instrumentaba mediante programas con acciones específicas a desarrollar en los campos económico, social y educativo, entre los que cabe subrayar los trabajaos temporales de colaboración social o las medidas fiscales para el fomento del empleo. Por otro lado, se concretaban colectivos de trabajadores a los que dirigir, con carácter preferente, las medidas apuntadas: jóvenes demandantes de primer empleo, mujeres con responsabilidades familiares, desempleados perceptores de prestaciones, mayores de cuarenta y cinco años y discapacitados.

Además, estos primeros años de la década de los ochenta se caracterizaron por la firma de importantes pactos en los que se contemplaban y ensayaban diversas fórmulas para incentivar el empleo, medidas que iban a perdurar en las políticas españolas de fomento del

empleo materializadas en la evolución posterior. Todo ello fue posible gracias al nuevo clima de entendimiento y colaboración social, con especial intensidad en el marco de la concertación social y encontró dos formas principales y sucesivas de expresión: en un primer momento, la negociación social se centró en el tema de los salarios y condiciones de trabajo a través del Acuerdo Marco Interconfederal (AMI, 5 de enero de 1980), y, a continuación, se llegó a la adopción de un pacto social sobre el empleo con el que se formalizaron unos compromisos políticos tripartitos sobre la política de rentas, empleo y cobertura de necesidades sociales, el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE, 9 de junio de 1981).

Desde una perspectiva general, el AMI vino a representar un factor de estabilidad político-social, necesaria para la consolidación democrática y del sistema de relaciones industriales español, además de una vía de institucionalización de la participación sindical. Sobre los planteamientos del AMI se elaboraron las bases del ANE que vino a constituir un pacto social sobre la materia, llegando a ser calificado como “(...) una forma de cogestión de los mecanismos de salida de la crisis que actúa como plan de solidaridad frente al paro (...)”. El contenido del ANE, aún siendo más amplio que el del AMI, no alcanzó, sin embargo, la extensión de los Pactos de La Moncloa al respecto ya que con él no se pretendió la ordenación de un programa de políticas de empleo, sino, antes bien, una estrategia global frente al paro. Pese a todo el Gobierno se comprometió a adecuar su política económica a la generación de puestos de trabajo en

proporción tal que se garantizase, al menos, el mantenimiento de las tasas de empleo activo existentes en el momento de su firma, actuando a tal fin mediante un incremento de las inversiones públicas. En esta línea, las medidas de fomento del empleo van a ocupar un papel destacado junto a la contención de los incrementos salariales y la ampliación de la cobertura del seguro de desempleo.

Es por todo ello por lo que las políticas de fomento del empleo surgidas a raíz de ese nuevo orden legal instaurado con la Democracia se concentraron, principalmente, en medidas dirigidas a fomentar el empleo en el sector privado a través de, principalmente, la continuidad de los programas de fomento del empleo para grupos específicos de trabajadores que existían con anterioridad al mismo, pero, también, de la concesión de ayudas de diversa índole (establecimiento de empresas, planes de reconversión industrial, etc.) y de la introducción de nuevas modalidades de contratación (temporales y a tiempo parcial).

Bajo el postulado principal de fomentar el empleo a cualquier precio como respuesta a la crisis económica, dos fueron los principales cambios manifestados en el plano normativo: por un lado, la articulación de programas de fomento del empleo centralizados cuyo propósito era el de incentivar la contratación laboral, fuera cual fuera la modalidad contractual elegida, de ciertos colectivos de trabajadores desempleados y, de otro, una apuesta decidida a favor de la flexibilidad “externa de entrada” que

exigía la introducción de nuevas fórmulas contractuales que facilitasen la contratación laboral, sobre todo, temporal. Sin embargo, esto no quiere decir que ambas tendencias compartieran protagonismo. Todo lo contrario. La primacía de la segunda sobre la primera fue obvia desde el principio, con los resultados conocidos por todos y sobre los que ahora se insistirá.

En cuanto a la articulación de programas de fomento del empleo (PFE), el Gobierno, haciendo uso de la habilitación contenida en los arts. 5[59] y 10[60] LBE, dictó el RD 1364/1981, de 3 de julio[61] por el que se establecieron normas de fomento del empleo para determinados grupos de trabajadores desempleados con los que se derogó los RRDD que contenían los programas de fomento del empleo preexistentes. El citado

[59] El art. 5 LBE preveía que "(...) el Gobierno establecerá periódicamente programas de fomento del empleo, con las acciones específicas a desarrollar en los campos económico, social y educativo. 2. Estos programas tendrán carácter temporal y su duración se determinará en las normas que los desarrollen, pudiendo prorrogarse en tanto subsistan las circunstancias que los motiven. 3. Las medidas de fomento del empleo podrán establecerse, con carácter selectivo, por zonas geográficas en las que el paro tenga mayor incidencia, para sectores económicos en crisis y para colectivos determinados de trabajadores con dificultades de colocación (...)".

[60] Y según el art. 10 LBE, "(...) el Gobierno adoptará programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo, especialmente los jóvenes demandantes de primer empleo, trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo, mujeres con responsabilidades familiares, trabajadores mayores de cuarenta y cinco años y minusválidos (...)".

[61] Desarrollado por la OM de 5 de agosto de 1981.

RD tomando como punto de partida la autorización al Gobierno, contenida en el art. 17.3 ET, para regular medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo que tengan por objeto facilitar la colocación de determinados grupos de trabajadores, y dada la situación del empleo en España, estimó conveniente dictar una serie de normas tendentes a facilitar la colocación de aquellos trabajadores que hubieran agotado la prestación por desempleo, estuvieran o no subsidiados, o de quienes tuvieran responsabilidades familiares, sin perjuicio de un posterior desarrollo de los restantes colectivos a que hacía referencia el ET. Ello se conseguía a través de la concesión de una serie de beneficios (art. 10.2 LBE), entre los que se encontraba la bonificación de cuotas a la Seguridad Social (sin reparar en el tipo y modalidad de contratación laboral, salvo en lo referido a la duración mínima -seis meses-, en virtud de la cual se estimaba la cuantía a bonificar), pero también otras como la formación profesional gratuita y preferente, las subvenciones directas a las empresas (por incremento neto de plantillas a través de contrataciones indefinidas y en jornadas completas) o las ayudas a los trabajadores en caso de movilidad geográfica, funcional o profesional de los mismos. Estos programas de fomento del empleo se concibieron, pues, como instrumentos de ordenación formal de la política de fomento del empleo, que buscaba la máxima utilización de los recursos humanos y económicos disponibles (art. 4 LBE), y como medios de concreción temporal y material de las acciones propuestas en general.

El Gobierno podía integrar en cada uno de los PFE las medidas que estimase adecuadas para lograr el fin propuesto y en atención a la situación de empleo y grado de ocupación en cada momento vigente respecto de los trabajadores especialmente desprotegidos, pudiendo hacer un ofrecimiento conjunto o alternativo de las mismas a las empresas o, en su caso, directamente a los propios trabajadores. La única limitación al respecto iba referida al establecimiento de medidas como las subvenciones, desgravaciones y otras ayudas, entre ellas las bonificaciones de cuotas obviamente, respecto de las cuales el Gobierno venía obligado a consultar a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, consulta que no tenía carácter vinculante. Por tratarse de acciones a corto plazo y de acomodación coyuntural de la oferta a la demanda en el mercado de trabajo, quedaba en manos del Gobierno el "(...) hacer uso de ellos conjunta o alternativamente [así como dotarlos] de contenidos concretos y particulares en cada momento, por constituir elementos ágiles y, por lo mismo, necesariamente susceptibles del mayor grado de flexibilidad en su utilización en la definición estratégica de su política de empleo (...)[62]".

Todo ello pone de manifiesto cómo se optó pues por mantener una serie de rasgos heredados de la tradición anterior como la competencia del Gobierno para elaborarlos; el contener acciones concretas y puntuales, de carácter temporal, destinadas a incidir sobre la situación de

[62] Alvarellos Galve, C.: *Sistema institucional y normativo de empleo*, IELSS, 1983, p.211.

empleo imperante en el mercado de trabajo y los sectores productivos que lo conformaban desde una perspectiva principalmente microeconómica; su consideración como programas periódicos y experimentales de promoción de determinadas contrataciones; y el orientarse a dar satisfacción a las necesidades de ocupación que experimentaban determinados colectivos de trabajadores desempleados, colectivos que podían irse consolidando o no en función no sólo de la evaluación de los resultados obtenidos, sino de la persistencia o no de las circunstancias de empleo y los defectos que se manifestaban en la estructura ocupacional. Todos ellos evidenciaban el enorme dinamismo tanto objetivo como subjetivo de los mismos, característica, por otro lado, derivada del necesario carácter coyuntural, experimental y temporal que éstos habían de tener ya que de lo contrario no servirían al objetivo al que van dirigidos.

En cuanto al segundo de los cambios apuntados, la apuesta decidida a favor de la flexibilidad "externa de entrada", se justificaba en el hecho de que los economistas culpaban a los laboralistas de ser excesivamente reglamentaristas y postulaban la desregulación del mercado. A medio camino entre ambas posturas, se impuso la cordura y terminó por arraigarse la idea de que siendo la desregulación precisa en pos de un funcionamiento más laxo de éste, no había porqué confundir tal término con la carencia absoluta de normas o anomia, sino como sinónimo de flexibilidad en términos de reconsideración y adaptación a las

nuevas necesidades que la realidad presenta respecto de las técnicas de producción y de aplicación de las normas laborales, así como de su naturaleza, alcance y contenido. Así entendida, "(...) en esta acepción `flexibilidad´ se opone (...) a la `desregulación´, [si bien] no ocurre lo mismo respecto a la `juridificación´, dado que (...) son procesos que pueden coexistir y complementarse (...)[63]". Todo ello se materializó en la introducción de nuevas fórmulas que pretendían facilitar la contratación laboral temporal, bajo la excusa de su supuesta excepcionalidad o coyunturalidad, tuvieron como consecuencia más significativa una notable disminución del capítulo de garantías individuales de los trabajadores[64]. La aprobación de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, vino a confirmar esa opción legislativa a favor de una decidida liberalización de la contratación laboral, eliminando elementos de rigidez en las relaciones de trabajo y haciendo más ágil el recurso a la contratación temporal. Las políticas de flexibilidad iniciadas en este período se centraron de manera monográfica en una amplia facilitación de la contratación temporal no justificada por la concurrencia de una causa objetiva de temporalidad (necesidad temporal constatada de empleo en la actividad productiva de la empresa). En su lugar se facultó a las empresas para contratar temporalmente siempre que ello viniera motivado por necesidades de incremento de la ocupación

[63] Rey Guanter, S. Del.: "Desregulación, juridificación y flexibilidad en el Derecho del Trabajo", RL, nº 10, 1989, pp. 7 y ss.

[64] Casas Baamonde, Mª. E., Baylos Grau, A. y Escudero Rodríguez, R.: "Flexibilidad legislativa y contractualismo en el Derecho del Trabajo", RL, nº 23, 1987, p. 17.

de la empresa y con independencia de las expectativas de duración más o menos prolongada de esos nuevos contratos de trabajo. Tan es así que de esta reforma se llegó a decir que no fue sino "(...) el fin de un largo proceso que culmina con la "normalización" del trabajo atípico, con la consolidación de lo que hasta entonces se había presentado como provisional y efímero (...)[65]".

La reforma del ET llevada a cabo por la Ley 32/1984, y en desarrollo de ésta por el RD 1989/1984, de 17 de octubre, de contratación temporal, vino a introducir importantes novedades en la regulación de la contratación temporal. De entrada, sorprende descubrir cómo la justificación a la introducción de la misma, según consta en la propia exposición de motivos, es "(…) dotar el marco legal de una mayor claridad y estabilidad para reducir la incertidumbre empresarial en las actuaciones que conducen a la creación de empleo y en el necesario ajuste de la demanda a las características de la oferta de trabajo (…)". Pero es que, además y siempre bajo el argumento del fomento del empleo, se procedió a la ampliación del catálogo de los contratos de duración determinada de carácter estructural al incorporarse el contrato de lanzamiento de nueva actividad y se liberó al contrato de fomento del empleo de cualquier restricción, tanto de índole subjetiva como objetiva.

[65] Pérez de los Cobos Orihuel, F.: "La flexibilidad y la doctrina: la extraña pareja", RL, nº 1, 1991, p. 89.

Lo primero porque mientras que en la versión original del art. 17 ET ello era sólo posible para "(...) facilitar la colocación a trabajadores de edad avanzada, con capacidad laboral disminuida, desempleados que accedan al primer empleo (...)", la versión dada al ET tras la modificación de 1984 se referiría, ampliamente y sin concreciones subjetivas, a "(...) la colocación de trabajadores demandantes de empleo (...)", con expresa referencia a la utilización de la "(...) contratación temporal como medida de fomento del empleo (...)". Y en cuanto a las de índole objetiva porque se suprimieron los topes de contratación fijados en función de la dimensión de la plantilla. En definitiva, todo ello vino a posibilitar que los empleadores utilizaran la contratación temporal tanto si concurrían esas causas especiales como si no y que sólo se sirvieran de la contratación indefinida en casos excepcionales, en muchas ocasiones con el único propósito de percibir los estímulos con los que la ley apoyaba esa contratación, de modo directo o indirecto[66].

El cúmulo de reformas operadas en 1984 supuso una de las alteraciones históricas más drásticas en el sistema de relaciones laborales español, por cuanto el proceso de precarización y la paralela reducción fáctica del garantismo se instalaron con carácter permanente

[66] De la Villa Gil, L. E.: "Do ut facias. En torno a los estímulos a la contratación laboral", en *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Homenaje al Profesor Juan Antonio Sagardoy Bengoechea,* 1999, p. 572.

en el sistema de relaciones laborales español[67]. Y es que, tras la reforma de 1984, y su desarrollo reglamentario posterior, el abanico de posibilidades de contratación temporal en el ordenamiento español resultó considerablemente ampliado, configurando un sistema de contratación "a la carta" muy del agrado empresarial[68]. A partir de ese momento, la contratación temporal creció exponencialmente, convirtiéndose la regla (el contrato indefinido) en excepción, y el contrato temporal no causal (el de fomento) en la estrella de la contratación[69]. Y es que las facilidades dadas a la contratación temporal como medida de fomento del empleo, unidas a los menores controles establecidos respecto al cumplimiento de los requisitos impuestos al incremento del empleo de esta modalidad determinó no sólo un progresivo abandono de las fórmulas causales de contratación temporal postergadas en favor de la primera, sino la total desatención hacia todas aquellas modalidades de contratación que, como la contratación a tiempo parcial, no encajan en el perfil proporcionado por el contrato de fomento del empleo. En el transcurso de seis años, el ordenamiento laboral transitó de una situación de preferencia clara y

[67] González Ortega, S.: "La difícil coyuntura del Derecho del Trabajo", RL, 1987, Tomo II, p. 23.

[68] Para una exposición sistematizada del repertorio de contratos temporales existentes, *vid*. Casas Baamonde, Mª. E. y Valdés Dal-Ré, F.: "Diversidad y precariedad de la contratación laboral en España", RL, nº 7-8, 1989.

[69] Alarcón Caracuel, M. R.: "Cuatro lustros de Derecho del Trabajo en España: entre la consagración del Estado social y el efecto de las crisis económicas", en VVAA*: El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, 2000, pp. 20-21.

decidida a favor de la contratación indefinida a otra situación, igualmente clara y decidida pero de signo opuesto y que vino a instaurar un culto a la contratación temporal o de duración determinada[70].

La conclusión a extraer es, por tanto, fácil de adivinar: la devaluación del principio de causalidad y su elevación a rasgo patológico del modelo de relaciones laborales. Y la consecuencia inmediata no podía ser otra que la cultura de la temporalidad arraigase tan hondamente en el sistema español de relaciones laborales que tendrá que pasar mucho tiempo para que el recurso desmedido que de la misma se realiza se lleve a sus justos límites. Desde entonces, España se sitúa a la cabeza de los Estados miembros de la UE en lo que respecta a la contratación temporal, situación todavía hoy vigente.

Y es que, partiendo del momento presente, resulta indudable que buena parte de la dualidad o segmentación que se observa hoy día en el mercado de trabajo español viene motivada por la reforma laboral en materia de contratación temporal operada en 1984 que generó "(...) efectos negativos sobre la productividad, la formación y sobre las condiciones laborales (...)[71]". No resulta en modo alguno aventurado

[70] Valdés Dal-Ré, F.: "Flexibilidad en el mercado de trabajo y ordenamiento laboral", PEE, nº 22, 1985, p. 312.

[71] Así se lo puso de manifiesto el CES: *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1995*, 1996, p. 26.

concluir que probablemente ningún otro principio del ordenamiento laboral ha experimentado en las últimas décadas una transformación más profunda que el de estabilidad en el empleo[72]. Como era de esperar, aumentó la tasa de temporalidad, la rotación y la precarización entre los trabajadores temporales. Las cifras reflejan la situación descrita con claridad meridiana, ya que si con anterioridad a esta reforma de junio de 1984 la tasa de temporalidad no superaba el 6% de las contrataciones, con posterioridad a ella han llegado a alcanzarse cifras de hasta el 35% (en 1996).

3. Los noventa y el intento por reorientar el fomento del empleo a la contratación indefinida

Si, como se ha podido apreciar, la política de fomento del empleo de la anterior etapa intentó poner a disposición de las empresas tanto un amplio abanico de incentivos a la contratación de ciertos colectivos de trabajadores desempleados como de modalidades de contratación laboral, en la década de los noventa, aún manteniendo la filosofía general

[72] Lo que era augurado ya antes de tal reforma por todos, *vid*. Rivero Lamas, J.: *Estabilidad en el empleo en España y el Mercado Común*, Barcelona, 1971, pp. 61 y ss; Durán López, F.: *El trabajo temporal (la duración del contrato de trabajo),* Madrid, 1980; Ojeda Avilés, A.: "El final de un principio: la estabilidad en el empleo", en VVAA: *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Gaspar Bayón Chacón*, Madrid, 1980, pp. 467 y ss.; Diéguez Cuervo, G.: "Estabilidad en el empleo y contratos temporales", REDT, nº 2, 1980, pp. 185 y ss.; Montoya Melgar, A.: "La estabilidad en el empleo: la regla y sus excepciones", REDT, nº 10, 1982, pp. 161 y ss.; Martínez Emperador, R.: *Estabilidad en el empleo y contratación temporal*, Madrid, 1983.

puesta de manifiesto, se intentará corregir algunos de los defectos (o excesos) detectados en la etapa anterior.

En este sentido, las políticas de fomento del empleo del momento intentaron reorientar sus esfuerzos hacia la incentivación del empleo estable. La apuesta institucional precedente centrada en la creación de empleo temporal había demostrado ser escasamente efectiva a la hora de inducir a nuevas inversiones, ya que, normalmente, fue utilizada por los empresarios no como medio de estímulo al empleo, sino como instrumentos de reducción de la seguridad en el empleo. De ahí que, en ese momento, se entendiera del todo preciso no sólo la creación de más empleo (criterio cuantitativo) sino que, además, éste fuera de mayor calidad (criterio cualitativo).

Todo ello, no se olvide, en el marco del proyecto compartido por los Estados miembros de la Unión Europea y que reclamaba un cambio de rumbo drástico en sede nacional. La propia Carta Comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los Trabajadores, en su art. 7, dispone, entre otras cosas, que “(...) la realización del mercado interior debe conducir a una mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores de la Comunidad. Este proceso se efectuará mediante la aproximación, por la vía del progreso, de dichas condiciones, en particular en lo que respecta a las formas de trabajo distintas del trabajo por tiempo

indefinido, como el trabajo de duración determinada, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo interino y el trabajo de temporada (...)".

A partir de 1992 comenzaron pues a ensayarse ciertos cambios normativos dirigidos a restringir la contratación temporal, a fomentar la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos o, en definitiva, a promocionar la contratación estable de desempleados. Este nuevo rumbo se comenzó a poner de manifiesto normativamente, de forma tímida y no con toda la claridad y firmeza deseadas, con la aprobación de la Ley 22/1992[73], de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre el Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, entre cuyos objetivos se encontraba el de reasignar el gasto público para potenciar las políticas activas de empleo dirigidas a incentivar la contratación por tiempo indefinido de aquellos colectivos con especiales dificultades de inserción laboral[74]. Con tal propósito se procedió a aunar en un único programa general todos los programas de fomento del empleo preexistentes y organizados por colectivos, en la línea de los actuales[75].

[73] Fruto de la conversión legal del RDL 1/1992, de 3 de abril, de medidas urgentes de fomento del empleo y protección por desempleo.

[74] Sánchez Trigueros, C.: "La Ley 22/1992: Las reformas en materia de fomento del empleo", AS, nº 29, 1992, p. 16.

[75] Para más detalles sobre los contenidos generales de aquella norma, *vid*. Cavas Martínez, F.: "Nuevo programa de incentivos estatales a la contratación indefinida (Estudio a partir de la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre fomento de Empleo y Protección por Desempleo)", AL, Tomo I, 1993, pp. 71 a 86.

Este novedoso programa de fomento del empleo mereció, por tanto, la consideración del primero tal y como en la actualidad son concebidos ya que, como se ha apuntado, los preexistentes pese a guardar ciertas similitudes no llegaron a alcanzar la entidad con que se los dota a partir de éste. Pese a que la trascendencia del mismo fue relegada a un segundo plano en beneficio de la reforma contenida en el capítulo II del mismo cuerpo normativo referido a la protección por desempleo, se ha reseñado la trascendencia del citado programa, afirmando que representó "(...) un giro en la política de fomento del empleo, con clara preferencia hacia la promoción instrumental del empleo intemporal (...)[76]".

A partir de tal momento comenzó un complicado proceso de ensayo-error que tuvo como consecuencia una serie de cambios normativos dirigidos bien a restringir la contratación temporal, bien a fomentar la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos, bien a promocionar la contratación indefinida. No obstante, no siempre se mantuvo firme el pulso en tal empeño. De hecho, a la altura de 1993, fecha en que el Gobierno dirige al CES un documento titulado "La reforma del mercado de trabajo" en demanda de un dictamen al respecto, resultaba evidente que la opción por la flexibilidad de entrada no solamente había perjudicado a millones de trabajadores precarizados sino que empezaba a mostrarse disfuncional para las propias empresas, a

[76] Sánchez Trigueros, C.: "La Ley 22/1992…", *op. cit*., p. 16.

todo lo cual había que añadir los problemas que la elevada rotación de la mano de obra planteaba al sistema de Seguridad Social en general (por la discontinuidad de las cotizaciones) y a la rama de desempleo en particular (por el aumento del gasto en prestaciones y subsidios por tal contingencia). Y es que resultaba a todas luces ingenuo esperar a que fuera la propia inercia de los hechos económicos o un hipotético cambio en la estrategia empresarial lo que hiciera superar lo que había llegado a constituir un dato estructural del mercado de trabajo y el sistema de relaciones laborales español.

En esta línea la reforma legislativa de 1994[77] pretendió, además de perseverar en la línea de intentar incidir en la previsión legal de los programas de fomento del empleo como instrumentos de política de fomento del empleo específicamente orientados a los colectivos de trabajadores desempleados con especiales dificultades de acceso al empleo, la flexibilización de la normativa laboral[78]. Y ello con el propósito explícito, según la propia exposición de motivos, de "(...) introducir mecanismos de adaptabilidad equilibradamente repartidos entre las distintas fases del desarrollo de la relación laboral [y que] se busca

[77] Conformada por las leyes 10 y 11/1994, de 9 de mayo, de medidas urgentes de fomento de la ocupación (BOE de 2 de mayo) y la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal (BOE de 2 de junio).

[78] Para más detalles *vid*. Alarcón Caracuel, M. R.: "Duración del contrato, jornada y salario", en VVAA: *La reforma laboral de 1994*, Marcial Pons, 1994, p. 161.

fundamentalmente incidir en los aspectos relacionados con una gestión más flexible de los recursos humanos en las empresas (...)".

La reforma laboral de 1994 ha de ser enmarcada en un contexto en el que la gravedad de la situación económica y su incidencia en el mercado de trabajo imponía la necesidad de acometer la reforma del sistema de relaciones laborales español en el marco de la lucha contra el paro y la potenciación de la capacidad generadora de empleo. Es por ello por lo que los objetivos perseguidos fueron globales y supusieron una de las modificaciones más amplias del ordenamiento jurídico laboral. Se está en presencia de una reforma profunda, compleja y que trascendió con mucho en su impacto del contenido concreto de los preceptos que la componen. Tan es así que de ella se llegó a decir que fue "(...) el cambio más importante que nuestro Derecho del Trabajo desde el Estatuto de los Trabajadores, e incluso en cierto sentido un cambio más profundo que el de 1980 y 1984, por suponer también una alteración en el rumbo (...)[79]". Y es que, aunque se trató de una reforma parcial (dejó inalterados elementos importantes de la regulación del contrato de trabajo) e incompleta (en su puesta en práctica requirió de una labor adicional de actuación de la autonomía colectiva), el impacto real de los cambios normativos trascendió con mucho del contenido puntual de los concretos preceptos objeto de modificación o innovación.

[79] Rodríguez Piñero, M.: "Derecho del trabajo y mercado", en VVAA: *La reforma laboral de 1994*, Marcial Pons, 1994, p. 408.

En esta ocasión también se pretendió incidir en la previsión legal de los programas de fomento del empleo como instrumentos de política de fomento del empleo específicamente orientados al fomento del empleo de los colectivos más castigados por el mismo. Así, se preveía el establecimiento de programas que fomentasen la contratación de trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo por pequeñas empresas (art. 5). Además, la Disposición Adicional sexta de esta norma, de conformidad con el mencionado art. 5, se encargó de dotar de contenido al Programa de Fomento del Empleo para el año 1994, desarrollando los colectivos respecto de los cuales se incentivaba la contratación a través de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social y las cuantías de tales bonificaciones. Este PFE/1994 sería básicamente conservado en los ejercicios presupuestarios siguientes (1995 a 1998) si bien con algunos retoques posteriores en orden a la inclusión de algún otro colectivo susceptible de bonificar su contratación como ocurriera con los discapacitados con ocasión de la Ley 13/1996[80], jóvenes desempleados menores de treinta años y mujeres a través de su incorporación con la Ley 64/1997[81].

[80] Ley de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (RCL 1996\3182).

[81] Ley de 26 de diciembre de 1997 (RCL 1997\3087) que regula incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo.

En otro orden de cosas, se intentó que la utilización de la contratación temporal acausal quedara enmarcada en los programas de fomento del empleo apuntados. Sin embargo, si bien es verdad que el objetivo básico que se pretendía con ello, al menos explícitamente, era combatir la rotación y la precariedad en el empleo iniciando, para ello, un proceso de recuperación del principio de estabilidad en el empleo, no es menos cierto que la reforma fracasó en tal propósito. Ello se debió, entre otras causas, al hecho de que la negociación colectiva sectorial quedase autorizada para concretar los supuestos de utilización de ciertos contratos de duración determinada de carácter estructural, en particular, los dos más utilizados en la práctica, es decir, el de obra o servicio determinado y el eventual por acumulación de tareas o exceso de tareas. Esta última medida tuvo el efecto de contrarrestar, hasta terminar anulándolo, el propósito legislativo de rehabilitar el principio de estabilidad en el empleo ya que la negociación colectiva sectorial hizo un uso perverso de la autorización que la ley le había confiado[82]. En lugar de racionalizar las modalidades de contratación temporal estructural, buen número de convenios colectivos suscritos durante los años 1995-1997 procedieron a flexibilizar el recurso a esas modalidades, que terminaron por convertirse en el refugio de la contratación temporal coyuntural[83].

[82] Rodríguez Escanciano, S.: "EL principio de estabilidad en el empleo....", *op. cit.,* p. 12.

[83] Valdés Dal-Ré, F. "La disciplina jurídica del mercado de trabajo...", *op. cit*., p. 33. Sobre los abusos y excesos den la regulación por la negociación colectiva de la

En términos estadísticos no llegó a constatarse una alteración sustancial en los porcentajes de temporalidad de las empresas, sino todo lo contrario ya que, aunque en porcentajes muy pequeños, la tasa total de temporalidad no dejó de crecer entre los años 1994-1996, si bien comenzó a descender levemente a partir de 1996. La pervivencia de las altas tasas de temporalidad se explica por el hecho de haberse producido un trasvase en las modalidades de contratación temporal hacia las que se han dirigido las preferencias empresariales. Y es que frente a la desaparición de la figura de la contratación temporal como medida de fomento del empleo, se produjo un incremento notable de algunas concretas modalidades de contratación temporal causal, en particular de los contratos para obra o servicio determinado y del contrato eventual, que, en 1995, supusieron el 58,6% del total de las contrataciones. La desaparición del contrato temporal de fomento del empleo simplemente cambió las preferencias empresariales en cuanto a las modalidades contractuales, reorientándolas hacia los contratos para obra o servicio determinado y los eventuales. La conclusión más relevante de todo ello fue que, como resultado de este proceso de trasvase entre modalidades contractuales, las tasas de temporalidad se mantuvieron, pese a los intentos por la recuperación formal del principio de causalidad.

---

contratación temporal, *vid*. Escudero Rodríguez, R.: "Adaptabilidad y causalidad de la contratación temporal en la negociación colectiva posterior a la reforma", RL, nº 2, 1997, pp. 10 y ss.

En definitiva, si bien de la reforma laboral operada en el panorama legislativo español en el periodo 1994-1995 se ha dicho que estaba justificada por la necesaria adecuación del ordenamiento jurídico español al del resto de países comunitarios lo que supuso la aprobación de importantes modificaciones tanto de índole sustantiva (TRET, 1995), como de índole procesal (TRLPL, 1995), sin embargo fracasó en su objetivo de combatir el desempleo, la precariedad laboral y favorecer la creación de empleo estable. Y ello porque, por un lado, el ligero descenso del paro (del 23.9% en 1994 al 22% en 1997, según datos de la EPA) en los años 1995-1996 fue básicamente imputable a la reactivación económica que comenzó a apreciarse en toda Europa a partir de la segunda mitad de 1994, y también en España, por lo que no es aventurado pensar que aquel descenso del paro se habría producido de todas maneras, con y sin reforma laboral. Pero es que, además, la tasa de temporalidad no había disminuido, manteniéndose en torno al 34% a principios de 1997.

4. La concertación social de 1997 y sus consecuencias sobre el fomento del empleo estable

Apenas transcurridos dos años desde la entrada en vigor de la reforma de 1994, tanto las organizaciones sindicales como las patronales denunciaron que había provocado algunos efectos no deseados. Las

primeras denunciaron que no había sustituido el empleo temporal por el fijo y que España seguía siendo el país europeo con mayor temporalidad. Las organizaciones empresariales, por su parte, también se lamentaron de la excesiva temporalidad, así como del elevado coste de los despidos improcedentes, y de que las causas para el despido objetivo no fueran suficientemente apreciadas en los juzgados de lo social. A su juicio, los elevados costes del despido desincentivaban la contratación fija y fomentaban la temporalidad. Tras las elecciones generales de marzo de 1996 comenzó un nuevo periodo de concertación social en el que se incluyó la reforma de 1997, fruto de los acuerdos alcanzados por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT. Iniciado con el RDL 9/1997, de 16 de mayo, que regulaba los incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida, que acompañaba al RDL 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida, y que tomaban como base el Acuerdo Interconfederal para la estabilidad del empleo[84] (AIEE) que pretendía afrontar los graves problemas del paro, precariedad y la alta rotación en el empleo.

Tras la conversión legal de los citados RDL en las Leyes 63 y 64/1997, queda patente que el principal objetivo no va a ser ni la creación de empleo, ni la flexibilización de algún aspecto de la relación de trabajo,

[84] Esos tres acuerdos fueron el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo, el Acuerdo sobre Negociación Colectiva y el Acuerdo sobre Cobertura de Vacíos.

sino la mejora de la calidad del empleo, la sustitución de trabajo precario por trabajo estable, de contratos temporales por contratos indefinidos y, en definitiva, la disminución de la tasa de temporalidad. Es por ello por lo que se dice que la reforma de 1997 parte de un diagnóstico compartido por los agentes sociales y el Gobierno: altas tasas de desempleo (en torno al 22% de la población activa), de temporalidad (34%) y de rotación de la contratación laboral. Y es que, una vez conseguido el propósito de dotar de cierta flexibilidad la gestión de la mano de obra, la preocupación más importante era conseguir una importante reducción de la tasa de temporalidad en la contratación, capaz de obstaculizar el desarrollo y entorpecer la competitividad empresarial, desperdiciando los esfuerzos de formación e impidiendo la cohesión social al provocar nuevas desigualdades sociales y fenómenos de marginación y exclusión.

Para fomentar el empleo de calidad e intentar abandonar el mencionado "culto a la temporalidad", el legislador de 1997 optó por incluir una doble solución: por un lado, potenciar la contratación indefinida, no sólo perpetuando la línea trazada por los programas de fomento del empleo precedentes[85], sino además creando mediante una nueva figura contractual, "contrato para el fomento de la contratación indefinida", con la que se pretendía facilitar la colocación estable de los

[85] RDL 9/1997, de 16 de mayo, que regula los incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida, más tarde convertido en la Ley 64/1997.

trabajadores desempleados y de empleados sujetos a contratos temporales[86]; y, por otro, delimitar los supuestos en los cuales sería posible acudir a la contratación temporal, en particular los contratos de obra o servicio y el eventual por circunstancias de la producción[87], restringiendo al mismo tiempo los espacios normativos concedidos a la negociación colectiva.

Esta nueva reforma laboral apostó decididamente por la incentivación de la contratación indefinida selectiva, además de quebrar la línea de tendencia hasta entonces prevalente de incentivar la contratación temporal. Para ello, se procedió a dar nueva redacción al art. 17.3 ET, en cuya virtud desaparece cualquier mención a la contratación temporal coyuntural como medida de fomento del empleo (salvo para colectivos específicos como el de minusválidos), al tiempo que introduce un párrafo final a tenor del cual las medidas a adoptar por el Gobierno han de estar orientadas prioritariamente a fomentar el empleo estable de los trabajadores desempleados y a la conversión de contratos temporales en contratos por tiempo indefinido, intentando así satisfacer la exigencia sindical de reducir el proceso de precarización salvaje de los contratos de

[86] RDL 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercad de trabajo y el fomento de la contratación indefinida, con posterioridad convertido en la Ley 63/1997.

[87] Además de suprimir del listado de los contratos temporales estructurales el de lanzamiento de nueva actividad.

trabajo y confiando que ello tuviera como resultado la creación y el mantenimiento de empleos también estables[88].

Sin embargo, el previsible reforzamiento de la estabilidad en el empleo no iba a venir provocado tanto por reglas directas que compeliesen a la celebración del contrato para el fomento de la contratación indefinida, cuanto por incentivos económicos al mismo. El interés de las fuerzas sociales primero y del legislador después por la potenciación de la contratación estable, por un cierto retorno a la cultura de la estabilidad, se fue concretando, principal pero no exclusivamente, por medio del establecimiento de un cierto grado de flexibilidad de salida (Ley 63/1997) y de incentivos económicos a la contratación laboral (Ley 64/1997). Respecto de lo primero, sólo un breve apunte que no desvíe en exceso la temática, y es que la pretensión de mayores cotas de flexibilidad de salida pasó por el abaratamiento y facilitación del despido, si bien, sólo en determinados casos y bajo concretas circunstancias porque, de lo contrario, se temía incrementar el empleo a base de aumentar su inestabilidad y precariedad.

En cuanto a los incentivos económicos a la contratación laboral (Ley 64/1997, de 26 de diciembre, por la que se regulaban incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal) se canalizaron,

[88] Rodríguez Piñero, M.: "La reforma legislativa anunciada y el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo", *op. cit.*, p. 73.

básicamente, a través de bonificaciones a las cuotas empresariales a la Seguridad Social, que continuaron conteniéndose en los programas de fomento del empleo aprobados anualmente por el Gobierno, e incentivos fiscales tanto a los nuevos contratos indefinidos selectivos como a la conversión de cualquier modalidad contractual de duración determinada en contrato indefinido, si bien quedaban como residuales los incentivos a la contratación temporal en determinados supuestos y para concretos colectivos como el de los trabajadores minusválidos. No obstante, tampoco la vía de los incentivos económicos estaba exenta de limitaciones como las de índole presupuestaria ya que ni la caja de la Seguridad Social (en el caso de las bonificaciones de cuotas) ni la de la Hacienda Pública (en el caso de los incentivos fiscales) podían permitirse el lujo de prescindir totalmente de ciertos ingresos, máxime en momentos en que la lucha para reducir el déficit público era una prioridad de toda la política económica, desde que se estableció como uno de los criterios clave para el ingreso en la Unión Económica Monetaria.

En definitiva, la combinación de un cierto abaratamiento del despido y de una determinada disminución de los costes asociados a la contratación laboral indefinida, se consideró que podía dar un resultado global económicamente atractivo para los empresarios. Ahora bien, aún cuando desde una visión superficial de la reforma laboral de 1997 podría alcanzarse la impresión de que mediante la misma se había conseguido sustituir las bases normativas que daban pie a la anterior política

contractual temporal como medida de fomento del empleo por otras nuevas en las que las medidas gubernamentales para el fomento del empleo estarían exclusivamente dirigidas al fomento del empleo estable, lo cierto y verdad es que una conclusión tal resulta precipitada e inexacta.

Pero, además y por si fuera poco, el legislador y los agentes sociales no pretendieron una regulación *ex novo* de las modalidades contractuales afectadas, sino sólo la mejora o perfeccionamiento de ciertos aspectos en su régimen jurídico, manteniendo en lo demás inalterada la situación normativa preexistente, salvo la novedosa regulación de la nueva figura contractual antes mencionada. La técnica utilizada fue, pues, la de producir alteraciones intensas (como en el caso del contrato para la formación), o más o menos puntuales (en los restantes casos) sobre la situación preexistente, permaneciendo ésta invariable en lo no modificado. De ahí que se haya llegado a decir que con esta reforma laboral de 1997 se trató de dar credibilidad a la de 1994 conservando los principios que inspiraron a ésta última. Con esta reforma laboral "(...) el punto de inflexión que comportaron las reformas iniciadas en 1992, continuadas en 1994, parecen querer apuntalarse definitivamente con la reforma de 1997 (...)[89]". En otras palabras, esta reforma laboral se situaba "(...) en una línea de continuidad respecto de la

[89] Cruz Villalón, J.: "Los instrumentos de fomento...", *op. cit*., p. 149.

llevada a cabo en 1994 (...) rectifica[ndo] ciertos aspectos muy concretos de la anterior pero respetándola en lo sustancial (...)[90]".

Antes de continuar con el periplo histórico nacional anunciado, interesa dejar constancia de la simultaneidad temporal de los hechos descritos en sede nacional con otros allende las fronteras españolas. Y es que lejos de ser casual, la nueva etapa con la que se ha cerrado el epígrafe anterior, venía motivada por la gestación, en sede comunitaria, de la conocida como Estrategia Europea de Empleo. La implantación de esta Estrategia a raíz del Consejo Europeo (de primavera) de Luxemburgo en 1997, tuvo consecuencias directas en la política de fomento del empleo española. Desde entonces, la aprobación de directrices comunitarias a favor del empleo exige del desarrollo de las mismas, en el ámbito estatal, por los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), como se verá e el Capítulo siguiente. Los contenidos de éstos deben, a su vez, ser concretados y desarrollados por mecanismos diversos (en función de los contenidos concretos de que se trate) entre los que se encuentran los programas de fomento del empleo.

Teniendo en cuenta las tendencias de las políticas comunitarias y la mejora del mercado de trabajo europeo durante estos últimos años, en España, los interlocutores sociales comenzaron a negociar, en el año

[90] Valdés Dal-Re, F.: "La disciplina jurídica del mercado de trabajo español...", *op. cit*., p. 32.

2000, un nuevo acuerdo social que debía entrar en vigor al concluir la vigencia de los acuerdos adoptados en 1997. Las negociaciones se prolongaron durante meses sin que fuera posible alcanzar acuerdo alguno por lo que el Gobierno aprobó la reforma mediante el RD-Ley 5/2001, de 2 de abril, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, reforma que, de nuevo, opera, básicamente, sobre el contenido normativo del ET y, más concretamente, sobre los artículos modificados o introducidos por las anteriores reformas. Tramitada como proyecto de Ley, el RD-Ley antes citado fue sustituido por la Ley 12/2001, del 9 de julio, del mismo título.

De esta nueva reforma laboral se auguró, desde el principio, que "(...) puede ser poco operativa al no surgir de un pacto global e inclinar la balanza en favor de los empresarios (...)[91]". De hecho, "(...) ese desacuerdo en el diálogo social está en el origen de la citada disposición, como reconoce su Exposición de Motivos, la cual, de un lado, lamenta la ausencia de consenso, pero, de otro, declara con razón que la misma no es obstáculo para introducir la reforma (...)[92]". Este método de salir del *impasse* de un diálogo social sin resultados ha condicionado el contenido

[91] Sanaú, J: "Reformas laborales pendientes", en VVAA: *Las estructuras del bienestar*, Escuela Libre Editorial-Civitas, 2002, p. 34.

[92] Rodríguez-Piñero, M., Valdés Dal-Ré, F. y Casas Baamonde, Mª.E.: "La reforma del mercado de trabajo 'para el incremento del empleo y la mejora de su calidad'", RL, nº 7, 2001, pp. 4 y ss.

de la reforma en varios sentidos de entre los cuales destaca tanto el que la reforma se diseñó desde un diálogo social interrumpido e incompleto (ni se han abordado todos los posibles temas ni el tratamiento de los temas discutidos ha ido acompañado en muchos casos de la búsqueda de las soluciones más adecuadas), como el hecho de que pese a que la regulación de las entradas (contratación) y salidas (despidos) del mercado de trabajo tenga un cierto carácter coyuntural justifique que éstos sean tan sucesivos, inmediatos y frecuentes.

En cuanto a los objetivos perseguidos por esta nueva reforma de la legislación laboral, se reiteró el doble objetivo ya perseguido por las intervenciones legislativas precedentes a ella: persigue no sólo un incremento cuantitativo del empleo (cantidad del mismo), sino que se insiste, de nuevo, en la necesidad de cambios cualitativos (calidad del empleo). En esta línea, los problemas fundamentales que fueron objeto del (frustrado) diálogo social eran la reducción de la temporalidad y el reparto equitativo de las oportunidades de empleo. Sin embargo, la falta de acuerdo social sobre aspectos tales como la revisión legal del despido o la reformulación del principio de causalidad en la contratación temporal terminó por tener como consecuencia la elusión de cambios estructurales en estas materias.

Así ocurrió con la regulación jurídica del despido (flexibilidad de salida), respecto de la cual se terminó por eludir cambios de calado

manteniendo el régimen preexistente pero abriendo vías alternativas, ya sea para su facilitación o abaratamiento, ya sea para conseguir igual propósito a través de otros mecanismos, principalmente de la contratación temporal. De ahí la interconexión existente entre ambas temáticas. Con todo, la reforma laboral de 2001 no consiguió más que influir indirectamente en el régimen jurídico del despido, estimulando formas extintivas más económicas y menos conflictivas como se evidencia con los dos ejemplos siguientes: por un lado, se amplió (como consecuencia de la ampliación del ámbito subjetivo de tal contrato) y consolidó (al perder su carácter inicialmente experimental) el régimen de indemnización del despido objetivo improcedente en el contrato para el fomento de la contratación indefinida; por otro, el establecimiento de una indemnización con ocasión de la extinción de los contratos temporales, también conocida como "indemnización de la precariedad[93]", no tuvo como los efectos desalentadores que se esperaban (art. 49.1.c ET).

La reforma laboral de 2001 mantuvo la posición estratégica de la contratación temporal en el mercado de trabajo español. Buena muestra de ello es la introducción de ciertas previsiones que pretenden favorecer el crecimiento del empleo desde las modalidades de contratación temporal, ya sea en el marco de las políticas de inserción por la formación (modificaciones operadas sobre el contrato para la formación), ya en el

[93] Rodríguez-Piñero Royo, M.C.: "La reforma laboral de 2001 y el empleo...", *op. cit*., p. 41.

contexto de las políticas de empleabilidad por la realización de trabajos de utilidad social (nuevo contrato temporal estructural de inserción). Pero también lo es el hecho de que se aprovechase la ocasión para trasponer al ordenamiento interno el contenido de la Directiva 1999/70/CE, del Consejo de 28 de junio, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP, sobre el trabajo de duración determinada. LA principal virtualidad de esta Directiva era el establecimiento de unas condiciones mínimas de empleo de los trabajadores con contratos de duración determinada que garanticen la no discriminación respecto de los trabajadores fijos que evite los abusos derivados de la utilización sucesiva de los contratos temporales. De ahí que haya quien apunte que con ella no se trata tanto de restringir la temporalidad (ya que incluso parece favorecerla), como de normalizar "(...) la utilización de dichas modalidades de contratación en un nuevo marco jurídico protector dotado de relevantes garantías (...)[94]". Con todo, y pese a constatarse la introducción de medidas que, en cierta medida, luchan contra la utilización abusiva de la contratación temporal estructural ya sea a través de la prevención y el control del abuso de la misma[95] ya del desincentivo de la contratación

[94] Morón Prieto, R.: "La regulación comunitaria de la contratación temporal. (Comentario a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada)", TL, nº 55, 2000, pp. 154-155.

[95] Entre otras medidas, se prevé una mayor acotación del período máximo de contratación a través del contrato eventual (no más de doce meses en un periodo de 18), o la habilitación a la negociación colectiva para el establecimiento de requisitos

temporal eventual y por obra o servicio determinado[96], sin embargo, no existen medidas legales equivalentes a las contenidas en la Directiva 99/70 para prevenir los abusos. De hecho hay quienes apuntan que "(...) el cumplimiento de la directiva en este punto es por ello bastante deficiente (...)[97]".

Desde esta perspectiva, no es de extrañar que la reforma del mercado de trabajo llevada a cabo por la Ley 12/2001, compaginara en su seno, en permanente contradicción, la introducción de garantías adicionales respecto de determinadas modalidades de contratación temporal con la recuperación de algunas de las modalidades de contratación temporal preexistentes, o no, en el ordenamiento jurídico laboral español como instrumentos de fomento del empleo. Es por ello por lo que con la reforma laboral de 2001 parece como si se desandase el camino iniciado en la segunda mitad de los noventa y se retornase a los planteamientos generales perseguidos por reformas de etapas anteriores.

---

adicionales dirigidos a prevenir los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal (nuevo apartado 5 del art. 15 ET).

[96] Entre las medidas desincentivadoras de la contratación temporal eventual y por obra o servicio determinado, las menos, se encuentra el derecho del trabajador a recibir una indemnización económica equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar ocho días de salario por cada año de servicios prestado (art. 49.1.c) ET).

[97] Rodríguez-Piñero Royo, M.C.: "La reforma laboral de 2001 y el empleo...", *op. cit*., p. 39.

En otras palabras, "(...) no obstante la apariencia de linealidad o unilateralidad de la opción de política jurídica a favor de la estabilidad en el empleo seguida de las reformas estatutarias promovidas por esta nueva acción legislativa, [se vuelve a estar en presencia de] una realidad más ambivalente e incluso contradictoria (...)[98]". Lo que, por otro lado, choca frontalmente con la tendencia seguida en el resto de países del entorno comparado de España ya que con "(...) la reforma no parece perseguir tanto un descenso significativo de la *ratio* de temporalidad de nuestro mercado de trabajo, sino más bien "normalizar" el uso de la contratación temporal y su aceptabilidad también por los tribunales (...)[99]".

En cuanto a los incentivos económicos al empleo, y en un intento por hacer que trabajar resultara rentable por atractivo en términos económicos, los programas de fomento del empleo aprobados desde entonces se han centrado en el propósito de fomentar la contratación indefinida, principal pero no exclusivamente, mediante bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social. Esto va a manifestarse con especial incidencia con ocasión del PFE/2000[100] a través del cual se procedió a la incorporación de retoques técnicos de considerable importancia a su

[98] Rodríguez Escanciano, S.: "El principio de estabilidad en el empleo...", *op. cit.,* p. 17.

[99] Rodríguez-Piñero, M., Valdés Dal-Ré, F. y Casas Baamonde, Mª.E.: "La reforma del mercado de trabajo...", *op. cit*., p. 14.

[100] El PFE/2000 se aprobó por la Ley 55/1999, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

predecesor[101], entre los que, y consecuencia directa de la implantación de la Estrategia aludida, se destaca la mención expresa a potenciales empleadores como los autónomos a las entidades sin ánimo de lucro. Entre los siguientes PFE, el PFE/2001[102] persevera en la ampliación de los colectivos cuya contratación se bonifica incorporando, también como influencia de la EEE, nuevos supuestos como el de los desempleados que llevaran seis meses inscritos como demandantes de desempleo dentro del colectivo de los parados de larga duración en lugar de doce meses como venía ocurriendo hasta el momento; y el PFE/2002[103] no supuso, en realidad, más que la prórroga del PFE/2001 si bien se procedió a la incorporación de ciertas modificaciones de menor calado y básicamente referidas a correcciones del ámbito subjetivo de aplicación (a través de nuevas incorporaciones o de exclusiones) que se mantienen en los PFE

[101] El PFE/1999, aprobado por la Ley 50/1998, de de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, vino a reunificar las incorporaciones que se habían ido haciendo de forma progresiva al PFE/1994.

[102] Esta vez aprobado no por una ley de acompañamiento sino por otra de las conocidas como “leyes de reforma laboral”, esto es, la Ley 12/2001, de 9 de julio y que vino a convalidar al RD-ley 5/2001, de 5 de marzo, ambas de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

[103] Aprobado por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, en cuya Disposición Adicional cuarta se prorrogó el PFE/2001.

siguientes (el PFE/2003[104], el PFE/2004[105] y el PFE/2005[106], sin apreciarse modificaciones de hondo calado).

5. Las políticas de fomento del empleo de principios del Siglo XXI y su contribución a la mejora del crecimiento y del empleo: la concertación social de 2006

La experiencia de los más de veinticinco años transcurridos desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores vino a poner de manifiesto que los cambios y reformas del modelo de relaciones laborales y del mercado de trabajo de las que se han derivado efectos más positivos para la economía española y la creación de empleo, han sido aquellas que han tenido su origen en el diálogo y la concertación social. Por ello, el mercado de trabajo fue, lógicamente, uno de los ámbitos del diálogo social que se incluyeron en la Declaración para el Diálogo Social "Competitividad, Empleo estable y Cohesión social" suscrita el 8 de julio de 2004 por el Gobierno, los Presidentes de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y de la Confederación

[104] Aprobado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social.

[105] Aprobado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de Medidas fiscales, administrativas y de orden social.

[106] El vigente PFE/2005, se aprobó por la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, concretamente en la Disposición adicional cuadragésima séptima.

Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y los Secretarios Generales de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y de la Unión General de Trabajadores (UGT).

En la indicada Declaración, el Gobierno, las organizaciones empresariales y los sindicatos compartieron el diagnóstico sobre el doble problema del mercado de trabajo español, insuficiente volumen de empleo y alto nivel de temporalidad. Además, se comprometieron a analizar los elementos que inciden en la creación de empleo, en su estabilidad y la utilización no justificada de la contratación temporal. Para ello, habían de tenerse en cuenta las nuevas formas de organización empresarial del trabajo. El impulso de las políticas activas de empleo y de los Servicios Públicos de Empleo, así como la adecuada protección de los trabajadores ante la falta de empleo, fueron considerados también objetivos imprescindibles e inaplazables.

El diálogo social sobre mercado de trabajo se inició encomendando a una comisión de expertos la realización de un informe para evaluar el funcionamiento de las políticas de empleo desde las reformas laborales acometidas en el periodo 1992-1994 hasta la actualidad. La comisión de expertos hizo entrega de su informe, “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas”, en enero de 2005. Desde la primavera de 2005, el Gobierno, las organizaciones empresariales y los sindicatos han venido

desarrollando un proceso de diálogo y negociación sobre el mercado de trabajo. Las reuniones celebradas por la Mesa de Diálogo Social, junto con los documentos de propuestas presentados por todas las partes, han permitido profundizar de forma detallada y precisa en el conjunto de aspectos que, a juicio de cada interlocutor, inciden en el crecimiento del empleo, la mejora de la estabilidad laboral y la utilización adecuada de la contratación temporal.

Dando por concluidos los trabajos previstos en la Declaración de julio de 2004 en los ámbitos específicos relativos al mercado de trabajo, el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT firmaron el 9 de mayo de 2006 el "Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo" (en adelante, AMCE), que constituye una nueva manifestación de la concertación social y del consenso que, como se señaló antes, tan positivos efectos ha producido tradicionalmente para el mercado de trabajo. Después de ratificar su compromiso con el diálogo y la negociación como instrumento para abordar cambios que mejoren el funcionamiento del mercado laboral, los firmantes señalan en el preámbulo del AMCE que "(…) resulta fundamental impulsar un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en la competitividad de las empresas, el incremento de la productividad y la cohesión social (…)".

El AMCE vino a suponer una apuesta estratégica del Gobierno, las organizaciones empresariales y los sindicatos por la estabilidad del

empleo. Y es que, ahora más que nunca, parece evidente que el crecimiento más sólido es el que se basa en el empleo estable y el desarrollo de más calidad es el que se basa en el empleo de calidad. Para que la economía española y nuestro mercado de trabajo puedan empezar a beneficiarse de manera inmediata de los positivos efectos que sin duda se derivarán de las medidas incluidas en el AMCE resulta necesario y urgente ponerlas en marcha cuanto antes, tanto más cuando se trata de medidas consensuadas entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT. La aplicación conjunta y coordinada del conjunto de medidas acordadas, todas ellas en la dirección adecuada, supondrá un avance hacia los objetivos de reducir progresivamente la tasa de temporalidad, preservar e impulsar la creación de empleo, afianzar la seguridad y los derechos de los trabajadores y no reducir la flexibilidad necesaria para el funcionamiento de las empresas.

Esta Acuerdo, en tanto que plasmación del consenso entre las partes, constituye un punto de equilibrio que se orienta en la dirección de apoyar y sostener la creación de empleo así como mejorar el funcionamiento del mercado laboral y la estabilidad del empleo. Las medidas que incluye el AMCE se dirigen, por tanto, a afrontar los desequilibrios de nuestro mercado de trabajo, insuficiente volumen de empleo y elevada temporalidad, pudiéndose agrupar tales medidas en

tres grandes capítulos[107]. El primero es el que contiene medidas dirigidas a impulsar y apoyar el empleo, la contratación indefinida y la conversión de empleo temporal en fijo, bonificando y estimulando los nuevos contratos indefinidos y reduciendo las cotizaciones empresariales al Fondo de Garantía Salarial y por desempleo, centradas estas últimas en el empleo estable.

Por tanto, uno de los objetivos principales del proceso reforma del mercado de trabajo desarrollado a partir de la Declaración para el Diálogo Social de 8 de julio de 2004 ha sido la modificación del sistema de incentivos a la contratación laboral. Y es que, como expresa con rotundidad el Documento para el Diálogo Social sobre el Mercado de Trabajo[108] presentado por el Gobierno en marzo de 2005, el sistema de incentivos económicos a la contratación se ha venido caracterizando por ser muy poco selectivo y demasiado complejo en cuanto a su instrumentación. En consecuencia, y para superar estos problemas, el mismo documento "sugería" a los interlocutores sociales un conjunto de

[107] El segundo incluye medidas para limitar la utilización sucesiva de contratos temporales, así como para introducir mayor transparencia en la subcontratación de obras y servicios entre empresas cuando comparten un mismo centro de trabajo; y en el tercero, se acuerdan medidas destinadas, por una parte, a potenciar la eficiencia de las políticas activas de empleo y la capacidad de actuación del Sistema Nacional de Empleo, y, por otra, a mejorar la protección de los trabajadores ante la falta de empleo, tanto en materia de protección por desempleo como en las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial.

[108] Disponible en www.mtas.es

medidas para ser discutidas en el marco del diálogo social. Fundamentalmente, se trataba de llamar la atención sobre la necesidad de revisar el sistema de incentivos, reservándolos con carácter general a la contratación indefinida, simplificar la selección de los colectivos beneficiarios, así como la determinación de las cuantías y reflexionar sobre la relación entre su cuantía y su duración.

Conforme a estas directrices, el AMCE incorporó lo que allí se llamó expresamente un "nuevo programa de bonificaciones", más un "Plan extraordinario para la conversión de empleo temporal en fijo" (Apartado I.2). En realidad, sin embargo, este documento sólo prefiguraba las líneas maestras del "nuevo" PFE. Es decir, concretaba la extensión de la reforma en relación con los objetivos propuestos: mejor selección de los colectivos beneficiarios, simplificación de las cuantías de las bonificaciones, ampliación de la duración de los incentivos con el objetivo de favorecer el mantenimiento del empleo y sustitución de los porcentajes de bonificación actuales por cuantías fijas de bonificación. Pero no articulaba el PFE como tal, lo que en su momento provocó numerosas dudas respecto de los exactos términos en que las nuevas bonificaciones iban a poder ser aplicadas por las empresas.

Las dudas encontraron pronta respuesta en cuanto el AMCE se convirtió en norma. Y es que, manteniendo el mismo espíritu que inspira el Acuerdo, el PFE regulado primero en la sección 1ª del Capítulo I del

RDley 5/2006 y finalmente en la misma sección y capítulo de la Ley 43/2006 responde formalmente al modelo habitual de programas anteriores. Esto es, no se limita a listar el colectivo de beneficiarios y a concretar la extensión cuantitativa y temporal de las bonificaciones, sino que se refiere a todas las cuestiones típicas en este tipo de medidas: ámbito de aplicación, requisitos de los beneficiarios, exclusiones, concurrencia e incompatibilidad de bonificaciones, mantenimiento y reintegro de bonificaciones y reglas de derecho transitorio. Y además, reiterando la original solución utilizada por el AMCE, mantiene en el anexo el cuadro-resumen de la cuantía y duración de las bonificaciones establecidas en el articulado de la norma.

El nuevo PFE 2006 se dirige fundamentalmente a impulsar la utilización de la contratación indefinida inicial por parte de las empresas. A tal fin se concentran los apoyos públicos en la contratación estable y se favorece la conversión de empleos que hoy son temporales en fijos mediante un Plan extraordinario de carácter excepcional y vigencia limitada. Para alcanzar los objetivos arriba señalados, se modifica el sistema de incentivos a la contratación indefinida de acuerdo con los siguientes criterios: mejor selección de los colectivos beneficiarios; simplificación de las cuantías de las bonificaciones; ampliación de la duración de los incentivos con el objetivo de favorecer el mantenimiento del empleo; y sustitución de los porcentajes de bonificación actuales por

cuantías fijas de bonificación, salvo en el caso de la contratación de personas con discapacidad por los centros especiales de empleo.

Al mismo tiempo, y marcando diferencias con los programas que hasta ahora se habían venido aprobando sobre la pauta del incorporado en su día al RDley 5/2001, de 2 de marzo, el vigente PFE se ocupa de precisar su objeto, esto es, la regulación de las bonificaciones por la contratación indefinida, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial e incluida la modalidad de fijo discontinuo, de los trabajadores desempleados inscritos en la Oficina de Empleo, las bonificaciones para el mantenimiento del empleo de determinados trabajadores y, de manera excepcional, las bonificaciones para los contratos temporales que se celebren con trabajadores con discapacidad o con personas que se encuentren en situación de exclusión social, siempre que, en ambos casos, estén desempleados e inscritos en la Oficina de Empleo, así como con personas que tengan acreditada la condición de víctima de violencia de género en los términos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, o de víctima de violencia doméstica.

Por otro lado, este nuevo PFE 2006, y a diferencia de sus predecesores, nace con vocación de permanencia. Otra cosa es que, con el fin de profundizar en la consecución de sus objetivos, se autorice al Gobierno para que, en función de la evolución que experimente el

empleo, especialmente de los trabajadores que tengan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo o para el mantenimiento del empleo, pueda introducir, previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, modificaciones en el Programa de Fomento del Empleo que se regula en el mismo, tanto en lo que se refiere a los colectivos beneficiarios, como a los incentivos aplicables y a las condiciones exigidas para su aplicación, y asimismo para que pueda establecer programas específicos para mejorar la formación y cualificación profesional y facilitar la estabilidad en el empleo y la reinserción laboral de los trabajadores que hubieran perdido su empleo como consecuencia de procesos de liberalización del comercio y de la globalización (D. F. 2ª Ley 43/2006).

En realidad, los programas regulados en el RDley 5/2006 (en vigor desde el 1 de julio de 2006 *ex* D. F. cuarta) y en la Ley 43/2006 (en vigor desde 31 de diciembre de 2006 *ex* D.T. tercera) son, con ligeras variaciones, el mismo dado que la segunda reproduce las bonificaciones preestablecidas en aquél. Hasta la entrada en vigor del Capítulo I RDley 5/2006 el programa vigente fue el previsto en la citada Ley 30/2005, por lo tanto la norma de urgencia, como la reciente Ley 43/2006 han creído oportuno advertir que ”(…) las bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social que se vinieran disfrutando por los contratos celebrados con anterioridad al 1 de julio de 2006 se regirán por la

normativa vigente en el momento de su celebración o, en su caso, en el momento de iniciarse el disfrute de la bonificación (…)" (*ex* DT 3ª).

CAPITULO II: MARCO JURÍDICO

I. Marco jurídico comunitario

1. La normativa comunitaria sobre ayudas de Estado

Una de las finalidades originarias de la Unión Europea (UE), por entonces Comunidad Económica Europea (CEE), mejor aún, “La Finalidad”, era en la constitución de una entidad supranacional que garantizase el progreso económico y social de sus Estados miembros, eliminando barreras y suprimiendo obstáculos a los intercambios. En esa “Europa de los mercaderes” la consecución del mercado común como objetivo de la Unión Europea

exigía, y continúa haciéndolo, de la garantía de unas reglas de funcionamiento del mercado (o herramientas jurídicas) que preservasen las condiciones de igualdad de los agentes que intervienen en el mismo, unas reglas que asegurasen el régimen de libre competencia y que excluyeran las prácticas que pudieran falsearla.

No obstante, a las finalidades originarias han ido añadiéndose otras más contemporáneas que pretende, en definitiva, hacer de la Unión Europea algo más que una unión económica. Así, la redacción actual del art. 2 TCE reza como sigue: "(…) La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros (…)".

Para alcanzar tan ambiciosos fines, el art. 3 TCE prevé que la acción de la UE implicará entre otras cosas y en lo que interés de este

trabajo se refiere, un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior, la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común y el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo.

En este sentido, el que en el marco de la Estrategia Europea de Empleo se prevean medidas de fomento del empleo que supongan el incentivo económico estatal de ciertos comportamientos empresariales bien pudiera entrañar un serio riesgo al cumplimiento del principio de libre competencia que podría verse falseada por medidas que favorezcan/perjudiquen a determinadas empresas (ayudas públicas). Es necesario ser cautelosos en temas como éste, en el que la limitación de la intervención estatal en esta materia encuentra un difícil encaje con la citada Estrategia y en el que, *in fine*, está en juego el siempre difícil equilibrio entre la política de la competencia y las políticas de empleo. De ahí que en el marco de nuestro interés por la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medida de fomento de la contratación de los colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo, sea preciso abordar la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado para, como se verá, descartar su consideración como ayudas de Estado incompatibles con el mercado común europeo, antes de

profundizar en los entresijos de la propia Estrategia Europea de Empleo en que tales medidas se incardinan.

Sea como fuere, desde las instancias comunitarias lo que se pretende es compaginar la posibilidad de establecer ayudas a la creación de empleo, con el propio acervo comunitario entre cuyas máximas se encuentra el evitar el falseamiento de la libre competencia entre los Estados miembros. En definitiva, conseguir una política europea de ayudas estatales que resulte útil como instrumento económico de financiación de las políticas de empleo de los EEMM, resolviendo la eterna contradicción entre funcionamiento del mercado interior y políticas de empleo nacionales. Y es que, como ya pusiera de manifiesto LYON CAEN, "(…) la lucha en el Derecho Social Europeo se manifiesta en la batalla de la cohesión social y la libertad de competencia (…)[109]".

1.1. Delimitación del concepto de ayudas de Estado incompatibles con el mercado común europeo

Pese a que la libre competencia se configura en TCE como una de las acciones que la UE ha de realizar para alcanzar los fines fundamentales previstos en el mismo, no se establece en todo el ordenamiento jurídico comunitario un concepto o noción de competencia. Todo ello bien pudiera deberse a que, en rigor, la competencia no se

[109] VVAA: *Droit Social Internacional et européen*, Dalloz, 8ª edic. p. 265.

concibe como un fin en sí mismo, sino más bien como un instrumento programático de política económica que asume, además, la función de instrumento de orden normativo que tiene por misión garantizar que la competencia no sea falseada en el mercado común. Con todo, y en un intento por aclarar este concepto, hay quien considera que "(…) la competencia efectiva y funcional puede ser definida como aquella capaz de promover y realizar en cada momento la máxima eficiencia económica y social atendida la situación económica concreta (...)[110]".

En aras a diseñar esa función de instrumento no sólo programático sino, además, normativo, el TCE establece, en primer lugar, la premisa básica según la cual "(...) salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, (...) las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (...)" (*ex* art. 87.1 TCE). Para después, diseñar un conjunto de reglas concebidas para establecer un espacio económico homogéneo en el que la salvaguarda de la libre competencia se revela como el motor esencial del desarrollo económico, conocido bajo la denominación genérica de "ayudas de Estado".

La normativa comunitaria sobre ayudas de Estado se presenta como uno de los principales instrumentos previstos por el TCE para

[110] Bermejo Vera, J. (dir.): *Derecho Administrativo, op. cit.,*, pp. 698 y ss.

conseguir los objetivos del correcto funcionamiento del mercado y la salvaguardia del principio de libre competencia, restringiendo la capacidad discrecional de los Estados miembros de intervenir en las respectivas economías nacionales. En este sentido, de la disciplina europea de las ayudas estatales se ha dicho que "(…) trata de coartar la liberalidad de los Estados miembros para otorgar ayudas (de cualquier naturaleza) a las empresas ya que podrían falsear o amenazar la libre competencia en el mercado común e infringir el principio de igualdad entre agentes económicos en una economía librecambista (…)[111]".

Sin embargo, ello no ha sido óbice para que, poco a poco, las ayudas de Estado hayan dejado su marginal y acotado espacio en el Derecho europeo de la competencia hasta constituirse, en la actualidad, en una de las piezas clave para la superación de los problemas de los mercados nacionales y su integración en el mercado europeo. Las razones que mejor explican esta evolución son las dos siguientes: de un lado, la ausencia de previsiones explícitas en esta materia en el articulado del TCE más allá de la formulación genérica de su prohibición contenida en el art. 87 TCE dificultó inicialmente la construcción jurídica acerca de las mismas, y por consiguiente, su certera aplicación, de otro, la ingente labor de la Comisión europea, que tras décadas de fiscalización de las

[111] Moreno Marcos, M.: "Medidas de fomento del empleo y Reglamento 2204/2002/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2002, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo. (A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 14 de abril de 2005)", RMTAS, nº 62, 2006, p. 262.

ayudas financieras directas a las empresas, a partir de la década de los noventa viene centrando su interés en otro tipo de beneficios concedidos por los Estados miembros (tales como la reducción de cargas sociales y tributarias de las empresas) en aras a dilucidar cuáles de ellos perturban y/o vulneran la libre competencia en el contexto del mercado europeo[112].

Y ello porque ni todas las ayudas de Estado entran en el ámbito de aplicación de las normas comunitarias sobre este tipo de ayudas, ni, por tanto, todas ellas constituyen un atentado contra la libre competencia. Es preciso, pues, delimitar el concepto de las mismas para determinar con la mayor precisión posible cuáles de ellas resultan incompatibles con el mercado común y cuáles no para precisar si aquéllas a cuyo análisis se dirige el presente trabajo, las ayudas al empleo, y más concretamente, las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, entran o no en el mismo.

Como ya se ha tenido ocasión de adelantar, en el art. 87.1 TCE lejos de proponerse una definición de ayuda de Estado, lo que hace el TCE es articular una prohibición genérica que afecta a las ayudas de origen estatal, o financiadas con fondos públicos, que falseen la competencia al favorecer concretamente a determinadas empresas o producciones y que encuentra su justificación en el necesario freno a la

[112] Martínez Fons, D.: "Los efectos de la normativa comunitaria relativa a las ayudas de Estado sobre las políticas de empleo en los procesos de reestructuración empresarial", comunicación al XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, disponible en www.aedtss.es

"cultura de la subvención" que desde la década de los setenta se implantó en la mayoría de los Estados miembros y a sus consecuencias de "dumping social".

La formulación elegida permite múltiples lecturas y, por tanto, posibilita la inclusión de un amplio espectro de medidas de intervención estatal. Lejos de tratarse de una cuestión baladí, son evidentes los efectos prácticos que se infieren del mismo: dicho concepto dependerá, en último término, de la extensión del radio de acción de las competencias de control de las instituciones comunitarias sobre la política económica y social de los Estados. Mientras una interpretación restrictiva de la noción de ayuda de Estado incluiría solamente las medidas que no implicasen un esfuerzo financiero para el Estado, debiendo ser declaradas legítimas, por consiguiente, todas las prácticas de sostenimiento público a las empresas que no representasen una transferencia de recursos financieros; en sentido contrario, una interpretación más amplia y flexible de las mismas incluiría cualquier intervención pública estatal, fuera o no a través de aportaciones financieras del Estado, limitando la discrecionalidad estatal en la elaboración y aplicación de las políticas públicas, y, en consecuencia, generando un mayor control de las instituciones comunitarias sobre dichas políticas.

A la vista de la amplitud y ambigüedad de la definición contenida en el Tratado, la construcción del concepto se ha ido realizando a partir de la

práctica del TJCE y de la Comisión. Según la doctrina emanada de ambas instituciones europeas, son determinantes en la construcción de una noción clara y precisa de ayuda de Estado incompatible con el mercado europeo por falsear la libre competencia los siguientes tres elementos: la naturaleza financiera de la medida (a), su origen estatal (b) y, en fin, su carácter selectivo (c). Estos caracteres son, por tanto, los que, en definitiva, van a hacer posible la delimitación entre las ayudas estatales que falsean la competencia y las que no tienen tal consecuencia.

1.1.1. La naturaleza financiera de la ayuda estatal

En primer lugar, la calificación de una determinada medida como de ayuda de Estado exige que se trate de un beneficio directo o indirecto para la empresa. El TJCE ha venido realizando una interpretación lata del concepto de ayuda de Estado que va más allá de la mera subvención e incluye no sólo los beneficios que puedan entregarse directamente, sino cualquier medida que de una u otra forma mitigue o disminuya las cargas que normalmente debería soportar una empresa[113].

De este modo, es posible integrar en este concepto cualquier tipo de ventaja económica que, en condiciones normales, una empresa cualquiera no obtendría del mercado - y que obtiene porque el Estado

[113] Por todas, STJCE de 30 de enero de 1985, Comisión *vs* Francia, C-290/83.

actúa directamente en el mercado[114] - , tales como créditos a un tipo de interés inferior al del mercado[115], exenciones fiscales[116], garantías estatales[117] o la asunción del capital o participación de capital de las empresas entre otras[118].

Asimismo, en el concepto de ayuda de Estado se incluyen no sólo las prestaciones positivas como las ahora referidas, sino también cualquier otra intervención que bajo distintas formas contribuyen a aliviar las cargas que recaen sobre el presupuesto de las empresas y que, sin que puedan considerarse en sentido propio ayudas, producen efectos idénticos a éstas operando, así, con un criterio basado en la estricta racionalidad económica. Bajo este argumento, cualquier intervención pública en empresas singulares con criterios distintos de los de rentabilidad con los que operaría un agente económico privado será calificada de ayuda de Estado[119].

[114] STJCE de 14 de noviembre de 1984, C-323/82, Intermills.

[115] STJCE de 29 de abril de 1999, C-342/96, España *vs* Comisión.

[116] STJCE de 15 de marzo de 1994, C-387/92, Banco de Crédito Industrial.

[117] STJCE de 27 de junio de 2000, C-404/97, Comisión *vs* Portugal.

[118] STJCE de 8 de mayo de 2003, C-328/99 y 399/00, Seleco.

[119] SSTJCE de 3 de octubre de 1991, C-261/89, Italia *vs* Comisión; y de 29 de abril de 1994, C-42/93, España *vs* Comisión.

Como se advierte fácilmente, la opción preferida por las instituciones comunitarias supone decantarse por una definición tan amplia que, casi, cualquier medida que aligere la carga económica que debería legalmente soportar la empresa puede ser susceptible de ser catalogada como ayuda de Estado incompatible con el mercado común por falsear la libre competencia. Y ello con independencia de la fórmula a través de la que se articule. Así pues, pese a la interpretación extensiva de lo que deba considerarse ayuda de Estado, es elemento constitutivo de la definición el carácter financiero de la medida, esto es, que quede gravado el Presupuesto del Estado, bien sea a través de una transferencia directa, bien sea a través de una disminución de los ingresos presupuestados conforme a la legislación vigente. No es esta una cuestión menor, puesto que de incluirse también en la noción de ayuda estatal las intervenciones sobre las relaciones económicas y sociales que no comporten carga financiera para el Estado, significaría tanto como extender la competencia de las instituciones comunitarias a cualquier decisión sobre las políticas económicas y sociales del Estado.

1.1.2. El origen público de la ayuda estatal

En segundo lugar, constituye elemento integrante de la definición de la ayuda de Estado incompatible con el mercado común europeo por falsear la libre competencia su origen público. Reiterando el contenido del art. 87 TCE resulta que están prohibidas "(…) las ayudas otorgadas por

los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma (…)". Si bien del tenor literal de tal precepto parece inferirse que se trata de dos criterios distintos, el TJCE[120] ha venido a clarificar su interpretación, confirmando que son ayudas de Estado todas las que directa o indirectamente provienen de los fondos del Estado.

Asimismo, téngase en cuenta que para que los fondos se califiquen como estatales basta con que permanezcan constantemente bajo control público y, consiguientemente, a disposición de las autoridades públicas competentes, lo cual incluirá tanto a los entes político-administrativos subestatales[121] que aporten fondos públicos a empresas singulares como a los organismos, sujetos al derecho público o al derecho privado, que el Estado designa para gestionar la ayuda pública[122].

1.1.3. El carácter selectivo de la ayuda estatal

En tercer lugar, pero no por ello menos importante sino todo lo contrario, el carácter selectivo de la ayuda se conforma como un elemento

[120] Sentencia de 13 de marzo de 2001, Asunto *PreussenElektra*, C- 379/98. Con anterioridad destaca la Sentencia de 9 de diciembre de 1997, Tiercé Ladbroke *vs* Comisión, C-353/95.

[121] STJCE de 16 de mayo de 2002, C-482/99, Francia *vs* Comisión.

[122] SSTJCE 13 de marzo de 2001, C- 379/98, Asunto *PreussenElektra*; de 20 de noviembre de 2003, C-126/01, GEMCO; y 15 de julio de 2004, C-345/02, Pearle Bv y otros *vs* Hoofdbedrijschap Ambachten.

determinante en la distinción entre ayuda de Estado prohibida y la medida general que no falsea la competencia. Pese a su relevancia práctica, no siempre resultará sencillo trazar la distinción entre una y otra. Es claro que una reducción generalizada, automática y no discrecional de los costes laborales no salariales no entra, naturalmente, en el ámbito de aplicación de las normas de competencia sobre ayudas estatales porque al tratarse de medidas indiscriminadas no tendrían porqué plantear problemas de competencia.

Sin embargo, y por obvias razones de índole presupuestaria, los Estados miembros que se plantean este tipo de medidas suelen verse obligados a escoger cuidadosamente sus beneficiarios en función de su coste. La selección de los beneficiarios de las ayudas al empleo no siempre implica que estas medidas entren en el ámbito de aplicación del art. 87.1 TCE. Las normas en materia de ayudas estatales sólo son aplicables en caso de que dicha operación favorezca a determinadas empresas o producciones excluyendo *a priori* a otras que se encuentren en las mismas condiciones objetivas que las primeras en relación con el sistema general de cargas sociales.

Con todo, el hecho de que ciertas medidas beneficien más a determinados sectores o empresas que a otros no implica necesariamente que entren en el ámbito de aplicación de las normas de competencia, sino que hay que añadir un plus: además, han de excluir *a*

priori a otras empresas o sectores. De esta manera, no puede aseverarse sin más que existe ayuda de Estado incompatible con el mercado común europeo cuando se esté en presencia de que una medida favorable que sin excluir a ninguna empresa o producción, se aplique única y exclusivamente a quienes realicen el presupuesto de hecho previsto en la norma, manteniendo las demás empresas su condición de beneficiarios potenciales de la medida en cuestión[123]. En otras palabras, ha de tratarse de una ayuda de Estado no sólo selectiva sino, además, excluyente, dejando, por ello, al margen de cualquier posibilidad de acceso a la misma a aquellos que se encuentren en las mismas condiciones objetivas que las primeras.

Más dificultades se presentan cuando la intervención pública no se prevé para un caso específico, sino que eventualmente puede resultar de aplicación para distintos supuestos. Según la doctrina inicial del TJCE constituía un hecho determinante en la calificación como ayuda de Estado la existencia o no de discrecionalidad administrativa por parte del poder público en la concesión de la ayuda, de tal suerte que, de darse, debería catalogarse como ayuda de Estado. Más recientemente, tanto la Comisión como el TJCE han ampliado el carácter específico de la medida[124] de tal

[123] Falcón Tella, R.: "La desorbitada expansión de concepto de "ayuda de Estado" en la práctica reciente de la Comisión", Quincena Fiscal Aranzadi, nº 7, 2001.

[124] En este sentido, STJCE de 26 de septiembre de 1996, C-241/94, República Francesa *vs* Comisión.

forma que, según las orientaciones más recientes, ya no es necesario para acreditar el carácter selectivo que las autoridades estatales dispongan de la referida facultad discrecional. Basta con que una normativa concreta, en función de su definición, permita beneficiar a una categoría específica de empresas delimitada a partir de los requisitos establecidos en la norma[125]. Así, el hecho de que el número de empresas que puedan aspirar a obtener la medida controvertida sea muy significativo o que éstas pertenezcan a distinto sector no es elemento suficiente para desvirtuar su carácter selectivo[126].

Por el contrario, no podrán incluirse en el concepto de ayuda de Estado incompatible con el mercado común, aquellos supuestos en que legislativamente se introduzcan diferencias empresariales que resultan de la naturaleza del sistema[127]. En este sentido, no se considera ayuda de Estado cuando la aplicación del sistema presenta efectos más beneficiosos en unas empresas o en un determinado sector en razón de sus características específicas.

1.2. Excepciones a la regla general de incompatibilidad de las ayudas de Estado

[125] STJCE de 15 de julio de 2004, C-501/00, España *vs* Comisión.

[126] STJCE de 8 de noviembre de 2001, C-143/99, Adria Pipeline.

[127] STJCE de 17 de marzo de 1993, C-72/91 y 73/91, Slogan Neptun.

Junto con el concepto de ayuda de Estado incompatible con el mercado común se fijan las posibles excepciones a la regla de prohibición y, por tanto, compatibles con el mercado común. Estas excepciones son de dos tipos: las *de iure* contenidas en el art. 87.2 TCE, y aquellas otras que sólo pueden llegar a serlo en función de un procedimiento que pretende declararlas como tales (art. 87.3 y 88 TCE). Veámoslas por separado.

1.2.1. Ayudas de Estado compatibles con el mercado común *de iure*

El art. 87.2 TCE establece una serie de excepciones en virtud de las cuales ciertas ayudas estatales son consideradas compatibles *de iure* con el mercado común. Éstas son las siguientes:

- las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos
- las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional
- las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.

Como puede apreciarse, se trata de tres supuestos muy concretos (consumidores individuales, desastres naturales y acontecimientos excepcionales y República Federal de Alemania) en los que las ayudas de Estado dejan de presentarse como incompatibles con el mercado común europeo por priorizarse la superación de circunstancias precisas que bien merecen su no toma en consideración desde la perspectiva de la libre competencia.

1.2.2. Ayudas de Estado compatibles con el mercado común declaradas como tales

Es preciso acudir al apartado 3 del mismo precepto en busca de otros supuestos en los que la compatibilidad de tales ayudas con la normativa comunitaria no queda asegurada pero sí se plantea como posible al introducirse un cierto margen de apreciación por parte de las instituciones comunitarias dada la indeterminación de los conceptos utilizados.

En la lista de ayudas posiblemente compatibles contenida en el art. 87.3 TCE se incluyen los siguientes supuestos:

- las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo,

- las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en el economía de un Estado miembro,
- las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no se alteren las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común,
- las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común,
- las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por Decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.

En estos casos se está en presencia de ayudas horizontales –por orientarse hacia objetivos horizontales- que, habitualmente, se vienen considerando por la Comisión compatibles con el mercado interior –cumpliendo ciertos requisitos- por no falsearlo de forma sustancial, y que gozan del beneficio de excepción de notificación a la Comisión por estar dirigidas a paliar las deficiencias del mercado. Para contribuir a dotar de mayores cotas de claridad y seguridad jurídica al panorama apuntada, y

en virtud de la habilitación contenida en el Reglamento (CE) nº 994/98[128], la Comisión está autorizada, a declarar, mediante reglamentos, aquellas categorías de ayudas que considera compatibles con el mercado común y quedan exentas de la obligación de notificación prevista en el art. 88.3 TCE. Esta técnica de establecimiento de excepciones por categorías comprende:

- las ayudas en favor de las pequeñas y medianas empresas, la investigación y el desarrollo, la protección del medio ambiente, el empleo y la formación;
- las ayudas que se ajustan al mapa[129] aprobado por la Comisión para cada Estado miembro a efectos de concesión de ayudas regionales.

Para cada una de las categorías señaladas, los reglamentos deben especificar: la finalidad de la ayuda, las categorías de beneficiarios, los umbrales aplicables, expresados en términos de intensidad de la ayuda con respecto a un conjunto de costes subvencionables o en términos de cuantías máximas, las condiciones relativas a la acumulación de ayudas y

[128] Reglamento (CE) nº 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del TCE a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales.

[129] Y que se conocen como marcadores de ayudas estatales que pueden ser consultados en http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.cfm

las condiciones de control. Además, también pueden fijar umbrales u otras condiciones para la notificación de los casos de concesión de ayudas individuales, así como excluir determinados sectores de su ámbito de aplicación y establecer condiciones suplementarias relativas a la compatibilidad de las ayudas exentas de conformidad con dichos reglamentos.

La Comisión puede declarar, mediante reglamentos, que, a la luz de la evolución y el funcionamiento del mercado común, determinadas ayudas no cumplen todos los criterios señalados en el art. 87.1 TCE y quedan, por tanto, excluidas del procedimiento de notificación contemplado en el art. 88.3 TCE, siempre que la ayuda concedida a una misma empresa durante un período dado no supere un determinado importe fijo. Este control de las ayudas estatales construido *case by case* pretende reforzar el control de la Comisión sobre la materia[130].

[130] Sólo en 2006, se registró un aumento significativo del trabajo de control de las ayudas estatales, registrándose 921 nuevos asuntos (36% más que en el año anterior). La Comisión adoptó 710 decisiones finales, lo que supuso un incremento del 12% en comparación con 2005. En la gran mayoría de los casos, la Comisión aprobó las medidas, concluyendo que la ayuda examinada era compatible (91% de todas las decisiones) con las normas sobre ayuda estatal o no constituía ayuda estatal (4% de las decisiones). En los casos en que la Comisión tuvo dudas sobre si determinadas medidas de ayuda cumplían las normas, abrió una investigación formal, al finalizar la cual adoptó una decisión positiva, condicional o de inexistencia de ayuda (3% de todas las decisiones) o constató que la ayuda no cumplía la normativa sobre ayuda estatal (2% de todas las decisiones). Según datos contenidos en el "Informe de la Comisión: Informe

Al adoptar esos reglamentos, la Comisión impone a los Estados miembros normas precisas para garantizar la transparencia y la supervisión de las ayudas exentas de notificación. Estas normas consisten, en particular, en las siguientes obligaciones:

- cuando se ponen en práctica regímenes de ayudas o ayudas individuales que se conceden al margen de un régimen de exención, los Estados miembros deben transmitir a la Comisión un resumen de la información relativa a dichos regímenes o ayudas;
- deben registrar y compilar toda la información relativa a la aplicación de las exenciones por categorías;
- han de comunicar al menos una vez al año a la Comisión un informe sobre la aplicación de las exenciones por categorías.

Los reglamentos adoptados si bien se aplican durante un período determinado, pueden ser derogados o modificados cuando alguna de las circunstancias importantes que motivaron su adopción haya cambiado o cuando el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común así lo exija.

sobre la política de competencia 2006", SEC(2007)0860, hecho en Bruselas, 25 de junio de 2007 (COM (2007) 358 final.

Además, se ha previsto que la Comisión deba presentar al Parlamento Europeo y al Consejo cada cinco años un informe de evaluación sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 994/98. Según el último de los informes elaborados sobre la aplicación de los reglamentos de exención por categorías para las ayudas estatales[131], el balance puede ser valorado como ampliamente positivo. La Comisión adoptó varios reglamentos de exención por categorías sobre la base del Reglamento (CE) n° 994/98, en particular para las ayudas *de minimis*, las ayudas concedidas a las PYME y las ayudas al empleo y a la formación. Se constata que la utilización de los reglamentos de exención varía considerablemente según los objetivos (un índice de utilización elevado para las ayudas a las PYME pero, por ejemplo, relativamente escaso para las ayudas al empleo) y también por Estados miembros (medidas adoptadas esencialmente por Italia, el Reino Unido, Alemania y España). Sin embargo, en aras de la seguridad jurídica, algunos Estados miembros siguen notificando ayudas que podrían concederse en el marco de un reglamento de exención por categorías.

1.3. Las ayudas al empleo

[131] Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 21 de diciembre de 2006, «Informe de evaluación sobre la aplicación del Reglamento (CE) nº 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los arts. 87 y 88 TCE a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales, con arreglo al artículo 5 de este Reglamento [COM (2006) 831 final - no publicado en el Diario Oficial].

Ya se ha tenido ocasión de apuntar cómo los temas referidos al empleo, especialmente a su fomento, han visto como, sobre todo partir del arranque de la EEE en 1997, han ido ganando terreno entre las prioridades de la Unión Europea. No obstante, la idea sobre la que, llegados a este punto, quiere insistirse en la problemática particular que las ayudas al empleo han suscitado en el marco general de las ayudas de Estado. Y es que, resulta fácil comprender, tras la exposición previa, que si las ayudas de Estado han generado una gran actividad por parte de instituciones comunitarias y nacionales de cara a dilucidar su compatibilidad o no con el mercado común, si todo ello lo referimos al ámbito concreto de las ayudas al empleo, el grado de conflictividad aumenta considerablemente.

Indagando en los antecedentes de la propia EEE apuntada, a partir del Libro Blanco de Jacques Delors (1994), la Comisión europea consideró necesario adoptar unas Directrices aplicables a las ayudas a favor del empleo que formaban parte de un amplio programa concebido para luchar contra el desempleo[132]. Con ellas, la Comisión trató, ya desde entonces, de aclarar la interpretación de los arts. 87-88-89 del TCE referidos a las ayudas estatales, intentado garantizar una mayor coherencia entre las normas de competencia y la ejecución de las

[132] Directrices sobre ayudas al empleo, en DOCE C 334 de 12.12.1995. Con posterioridad se aprobaría la Comunicación de la Comisión sobre el control de las ayudas de Estado y reducción de los costes laborales, en DOCE de 3 de enero de 1997.

políticas de empleo, además de explicitar, en relación con los diferentes tipos de ayudas, los criterios para el informe favorable de la Comisión a ayudas estatales.

Las Directrices sobre ayudas al empleo, tras dejar fuera de su ámbito de aplicación tanto a las ayudas vinculadas a la inversión[133] como a las que no benefician a empresas o producciones sino a individuos concretos, distinguen tres tipos de ayudas al empleo en función de su finalidad de creación, protección o distribución del empleo. Las primeras, objeto de interés de esta investigación, suponen la liberación de costes y la concesión de ventajas a las empresas con la consiguiente mejora de su competitividad y, por tanto, entrañan un mayor riesgo de generar el falseamiento de la competencia, razón que justifica el control riguroso de las limitaciones estrictas a la aceptación de estas ayudas.

Dentro de estas últimas son las encaminadas a la creación de empleo[134] las que gozan de una actitud favorable cuando van destinadas

[133] Incluso si se calculan sobre la base del número de empleos creados ya que, según el punto 10 de las Directrices sobre ayudas al empleo, destinadas a la transformación estructural de la empresa, no se consideran ayudas al empleo propiamente dichas, aunque se calculen por el empleo creado o establezcan primas por la creación de puestos de trabajo ya que su objetivo directo no es la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo.

[134] No ocurre lo mismo con las ayudas al mantenimiento del mismo concedidas para evitar despidos. Estas ayudas están emparentadas con las ayudas de funcionamiento, sólo podrán ser autorizadas en caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el art.

a pequeñas o medianas empresas o a regiones asistidas. Conviene precisar que por creación de empleo se entiende creación neta de empleo, es decir, un puesto de trabajo adicional con relación al efectivo (promedio en un período determinado) de la empresa de que se trate. Por consiguiente, la mera sustitución de un trabajador, sin que se incrementen los efectivos y sin creación de nuevos puestos de trabajo, no constituye una creación real de empleo.

La actitud positiva de la Comisión frente a este tipo de ayudas viene justificada tanto por el hecho de que la empresa pierde ventajas financieras como consecuencia de la menor productividad de estas categorías de trabajadores, como por el hecho de que estos trabajadores también se benefician de la medida y corren el riesgo de permanecer excluidos del mercado de trabajo, de no existir tales medidas de estímulo para los empleadores. Y es que pese a los peligros que entrañan para la competencia intracomunitaria, estas ayudas potencian el factor empleo del crecimiento.

87.2.b) TCE, se destinen a paliar los daños causados por catástrofes naturales u otros acontecimientos extraordinarios. En determinadas condiciones, también se podrán autorizar ayudas al mantenimiento del empleo en las regiones que puedan acogerse a la excepción prevista en el art. 87.3.a) TCE relativa al desarrollo económico de aquellas regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o exista una grave situación de subempleo o en el marco del salvamento o la elaboración de un plan de reestructuración o reconversión de una empresa en dificultades.

Por consiguiente, teniendo en cuenta la aplicación de las normas específicas relativas a determinados sectores sensibles y siempre que esté justificado el importe de la ayuda por trabajador y no represente una proporción excesiva de los costes de producción de la empresa, se puede considerar que, cuando la empresa lleve a cabo un esfuerzo de estas características, la ayuda que se le otorga por este concepto puede acogerse, por regla general, a la excepción prevista en el art. 87.3.c) TCE en tanto en cuanto esté destinada a facilitar el desarrollo de determinadas actividades, siempre y cuando no altere las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

Con todo, la Comisión europea –con competencias de vigilancia y control permanente de las ayudas vigentes en los EEMM- [135] exige a los Estados miembros que justifiquen debidamente la cantidad de ayuda que conceden por empleo creado, que esa cantidad represente una proporción razonable de los costes de producción de la empresa y se limite a lo estrictamente necesario para incentivar la creación de empleo. A la hora de calcular la intensidad de la ayuda, la Comisión tiene en cuenta también las eventuales dificultades de la pequeña o mediana

[135] El art. 88 TCE (desarrollado por el Reglamento 994/1998, del Consejo) pone en manos de la Comisión competencias no sólo de vigilancia y control permanente de las ayudas vigentes en los Estados miembros, sino de elaboración de propuestas que incluyan las medidas apropiadas que pudieran venir exigidas por el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común relacionadas con las ayudas otorgadas por los Estados miembros.

empresa o región beneficiaria, así como los términos de los contratos de trabajo promovidos, en particular, si tienen naturaleza temporal o indefinida y si prevén la formación del trabajador por parte de la empresa o no. Y es que para valorar favorablemente la ayuda pública la Comisión presta especial atención a ciertas condiciones contractuales como el que tenga una duración indeterminada o suficientemente prolongada y el mantenimiento del puesto de trabajo de nueva creación durante un período de tiempo mínimo después de la misma, dado que estas condiciones constituyen una garantía en cuanto a la estabilidad del empleo creado. También se tendrá en cuenta cualquier otra garantía sobre la perennidad del empleo de nueva creación, especialmente las formas de pago de la ayuda.

En estos casos, las ayudas estatales al empleo han de ser notificadas previamente[136] a la Comisión con el tiempo suficiente para que pueda adoptar una posición en relación con su compatibilidad con el mercado común. Las ayudas estatales al empleo que se concedan sin haber sido notificadas previamente a la Comisión de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.3 TCE ni haber sido autorizadas por ella serán ilegales y, en el caso en que sean declaradas incompatibles con el TCE,

[136] Incluso cabe la posibilidad de que sea necesario reexaminar las ayudas al empleo que ya hayan sido autorizadas por la Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.3 TCE

los Estados miembros en cuestión deberán proceder a la devolución de las ayudas abonadas indebidamente.

La Comisión ha tenido la oportunidad de cuestionar la compatibilidad entre muchas de las medidas ya tradicionales de ayuda al empleo y los condicionantes comunitarios derivados de la libre competencia, tanto respecto de medidas específicas para el mantenimiento del empleo en empresas con dificultades, como de los incentivos a la contratación, dentro de los cuales se ubican las reducciones a las cotizaciones sociales vía bonificación de cuotas a la Seguridad Social.

A través de sus decisiones, la Comisión ha rechazado ayudas estatales nacionales, como se verá en el epígrafe siguiente, que, al favorecer la creación o el mantenimiento del empleo, han supuesto ventajas selectivas a unas determinadas empresas en perjuicio de otras, con apoyo o sacrificio de las finanzas públicas. Para su aceptabilidad, la Comisión parte de una lógica estrictamente económica, entendiendo que las ayudas al empleo no deben suponer un retraso en los ajustes necesarios para la competitividad de las empresas, desplazando pero no resolviendo el problema del empleo. Se persigue con ello un nuevo equilibrio entre la política de la competencia y las políticas de empleo que permita un espacio más amplio para las ayudas estatales al fomento del

empleo, sin que ello suponga la exención del control de la Comisión. Por consiguiente, las ayudas estatales a la creación de empleo requieren la no oposición al menos de la autoridad comunitaria, cuya posición al respecto sigue siendo bastante restrictiva.

1.3.1. La Decisión de la Comisión 2000/128/CE relativa al régimen de ayudas concedidas por Italia a favor del empleo

Testimonio de ello ha sido la Decisión de la Comisión 2000/128/CE relativa al régimen de ayudas concedidas por Italia a favor del empleo[137], en la que la Comisión ha considerado ayudas de Estado incompatibles con el mercado común las bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social previstas por las Leyes 863/1984, 407/1990, 169/1991 y 451/1994 a favor de los empresarios que den empleo mediante contratos temporales de formación y de trabajo, así como las ayudas contempladas en la Ley 169/1997 para la transformación de dichos contratos en indefinidos[138].

[137] DOCE nº L042 de 15 de febrero de 2000, pp. 0001-0018.

[138] En principio, las ayudas previstas en la normativa italiana objeto de revisión pretendían favorecer a los jóvenes desempleados (mayores de 16 y menores de 32 años) y consistían en la bonificación de cuotas a la Seguridad Social en un porcentaje variable y durante el período de vigencia del contrato temporal, de entre el 25% y el 100% de la cuota empresarial, en función del porcentaje de desempleo de la región y el sector de actividad en el que se produjese la contratación.

Las autoridades italianas cumplieron con el trámite de información a la Comisión (art. 88.3 TCE) con motivo de la reforma de las normas de fomento del empleo operada en el año 1997 por el Gobierno italiano. Pero a juicio de ésta, de entre todas las ayudas previstas, sólo las que cumplieran las dos condiciones siguientes podrán ser consideradas compatibles con el mercado común:

- la creación de nuevos puestos de trabajo en la empresa beneficiaria a favor de trabajadores que aún no hayan obtenido un empleo o hayan perdido su empleo anterior, en el sentido definido por las Directrices sobre ayudas al empleo;
- la contratación de trabajadores con especiales dificultades para integrarse o reintegrarse en el mercado laboral, considerando como tales a los jóvenes con menos de 25 años, los licenciados de hasta 29 años de edad y los parados de larga duración, es decir, las personas que se encuentren en paro durante al menos un año.

De manera que, en caso contrario, se encomendaba al Gobierno italiano a procurar la restitución por parte de los beneficiarios de las ayudas ilegalmente concedidas (obligación de recuperación). El Gobierno italiano estimó que la Comisión europea adoptó un criterio meramente económico olvidando la importancia de la intervención estatal en el mercado de trabajo en beneficio de los colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo. A lo cual, el Abogado General, dio

respuesta argumentando que aunque las competencias en políticas de empleo siguen siendo de competencia exclusiva de los Estados miembros, la Comisión ha de velar por evitar el falseamiento de la competencia pretendiendo mantener, en última instancia, un siempre difícil equilibrio entre la política de la competencia y las políticas de empleo.

En 1999, la República italiana solicitó del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) la anulación de esa decisión bajo el argumento de los márgenes de flexibilidad de las políticas nacionales de empleo. Sin embargo, en 2004, el Alto Tribunal Europeo ratificó la decisión de la Comisión europea alegando que "(…) la supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad y que dicha consecuencia no puede depender de la forma en que la ayuda fue otorgada (…)"[139]. Es más, continúa el TJCE, "(…) cuando la decisión de la Comisión por la que se exige la supresión de una ayuda de Estado incompatible con el mercado común no haya sido objeto de recurso directo o se haya desestimado dicho recurso, el único motivo que un Estado miembro puede invocar en su defensa contra un recurso por incumplimiento interpuesto por la

[139] Sentencia de 1 de abril de 2004 que resuelve el Asunto C-99/02.

Comisión con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, es la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la decisión (…)[140]".

En este asunto, el Gobierno italiano lejos de argumentar el cumplimiento de las dos condiciones antes dichas para convencer a las instituciones comunitarias de que se trataba de ayudas estatales compatibles, se limitó a comunicar a la Comisión una serie de dificultades jurídicas, políticas o prácticas que imposibilitan la ejecución de la decisión de la Comisión, esto es, la recuperación de las ayudas de Estado concedidas pese a ser incompatibles con el mercado común, pero sin emprender ninguna actuación real ante las empresas beneficiarias de las mismas. En virtud de lo expuesto, el TJCE decide "(…) declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 4 de la Decisión 2000/128/CE de la Comisión, de 11 de mayo de 1999, relativa al régimen de ayudas concedidas por Italia a favor del empleo, al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios aquellas ayudas que habían sido consideradas ilegales e incompatibles con el mercado común, con arreglo a la citada Decisión (…)".

[140] Véanse las sentencias de 4 de abril de 1995, Comisión *vs* Italia, C348/93; de 22 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C- 261/99; de 2 de julio de 2002, Comisión *vs* España, C499/99; y de 26 de junio de 2003, Comisión *vs* España, antes citada.

1.3.2. El Reglamento CE 2204/2002 sobre ayudas estatales al empleo

La discrecionalidad de los Estados miembros en la organización de sus sistemas de incentivos económicos al empleo destinados a afrontar algunas de las distorsiones de los mercados de trabajo nacionales encuentra sus límites en la prohibición genérica de las ayudas de Estado. Y ello porque, en aplicación de la doctrina general acerca de las ayudas de Estado que acaba de exponerse, deberá comprobarse si medidas económicas adoptadas en el marco de la política de fomento del empleo dan lugar a ventajas en beneficio exclusivo de determinadas empresas o de determinados sectores de actividad y, por tanto, no cumplen los requisitos de creación neta de empleo y de selectividad o carácter discriminado[141].

Sobre la base jurídica de los límites de la discrecionalidad que se infiere de los arts. 87 y 88 TCE en materia de ayudas al empleo (codificados en el art. 89 del TCE), el Consejo ha adoptado el Reglamento CE 994/98, de 7 de mayo relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado sobre las ayudas de Estado. Pues bien, dicha normativa autorizó a la Comisión para que, en ejercicio de sus competencias, adoptara los Reglamentos que estableciesen las condiciones en las que las ayudas de

[141] *Vid*., entre otras, SSTJCE de 17 de junio de 1999, Asunto C-75/97, Operación Maribel; 7 de marzo de 2002, Asunto C-310/99; República Italiana *vs* Comisión.

Estado en materia de empleo podían considerarse legítimas, y por tanto, exentas de la obligación de comunicación a la Comisión. Siguiendo el mandato del citado Reglamento, la Comisión adoptó en 2001, los tres reglamentos siguientes: el Reglamento CE 68/2001, de 12 de enero, relativo a las ayudas a la formación[142]; el Reglamento CE 69/2001, de 12 de enero, sobre ayudas a *minimis*[143]; y el 70/2001, de 12 de enero, sobre las ayudas a las pequeñas y medianas empresas[144]. Un año después, la

[142] Modificado a su vez por el Reglamento 363/2004, de 25 de febrero. En él se indica que la formación específica, que favorece principalmente a la empresa, implica un riesgo de falseamiento de la competencia, de tal forma que debe ser mucho más baja la intensidad de la ayuda que pueda considerarse compatible y quedar exenta de la obligación de notificación previa. En este sentido, tratándose de ayudas para formación específica, su intensidad no excederá del 25% para las grandes empresas y del 35 % para las pequeñas y medianas empresas coste total; y en caso de que la ayuda se conceda para formación general, su intensidad no excederá del 50% del coste para las grandes empresas y del 70 % para las pequeñas y medianas empresas.

[143] Modificado a su vez por el Reglamento 1998/2006, relativo a las ayudas de *minimis*. Éste vino a actualizar la norma *de minimis (*DO C 68 de 6.3.1996, p. 9*.)*, cuyo límite máximo se multiplica por dos y cuyo ámbito de aplicación se amplía. La norma *de minimis* se aplica con el fin de que las subvenciones de poca cuantía queden exentas de dicha obligación. Establece un límite máximo por debajo del cual la ayuda no entra en el ámbito de aplicación del art. 87.1 TCE, y, por lo tanto, no está sujeta al procedimiento de notificación del art. 88.3 TCE. Según el nuevo Reglamento, las ayudas concedidas durante un período de tres años y que no excedan del límite máximo de 200 000 euros no se consideran ayudas estatales con arreglo al art. 87.1 TCE, con la salvedad del sector del transporte por carretera al que se aplica el límite máximo de 100 000 euros.

[144] También modificado por el Reglamento 363/2004, de 25 de febrero. En él que se atribuye la presunción de legitimidad a las ayudas concedidas en materia de fomento del empleo siempre y cuando con ellas se favorezca la creación de nuevos puestos de trabajo. En este caso, las ayudas se condiciona a la existencia de proyectos de inversión en bienes de producción, y siempre y cuando en el periodo de tres años desde completada la inversión pueda justificarse la creación de nuevos puestos de trabajo. No

Comisión aprobó el Reglamento CE 2204/2002, de 12 de diciembre sobre ayudas al empleo[145], adoptado, como los tres anteriores, como consecuencia de la autorización del Consejo contenida en el Reglamento 994/98/CE.

Los incentivos concedidos en virtud dichas normas tienen en común el disfrutar de la presunción de legitimidad; de modo que, en sentido contrario, de no poder incluirse en dicho ámbito, quedarán sujetas necesariamente a la aplicación de la doctrina relativa a las ayudas de Estado líneas atrás expuesta. Como resultado de ello, las competencias estatales para intervenir en el mercado de trabajo a través de los incentivos se han visto por, un lado, restringidas drásticamente, por cuanto que las condiciones fijadas para la exclusión de la obligación de notificar la concesión de la ayuda a las instancias comunitarias son numerosas; pero, de otro, se han facilitado y agilizado en el caso en que las ayudas de que se trate sean de las incluidas en alguno de las reglamentos antes dichos.

---

obstante, téngase en cuenta que el Reglamento 2204/2002 ha terminado por dar un tratamiento uniforme a las ayudas de estado destinadas a la creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas.

[145] Éste ha sido recientemente objeto de un asunto en el TJCE, C-110/03 Reino de Bélgica *vs*. Comisión (Sentencia de 14 de abril de 2005), por considerarse que adolece de falta de claridad tanto en su contexto como en sus preceptos, siendo tales argumentos desestimados por el Alto Tribunal europeo. Para un comentario sobre el mismo, *vid*. Moreno Marcos, M.: "Medidas de fomento al empleo y Reglamento 2204/2002/CE…", *op. cit.,* pp. 261 y ss.

El Reglamento 2204/2002 parte de la premisa de que las ayudas al empleo tienen por efecto el que se las libere de una parte de sus costes salariales, que constituyen gastos normales realizados en su propio interés, y les facilitan ventajas financieras que mejoran su competitividad. En la medida en que los productos o servicios de que se trata pueden competir con los de empresas de otros Estados miembros (dumping social), cabe la posibilidad de que estas ayudan falseen la competencia y afecten a los intercambios entre los Estados miembros, por lo que serían en principio incompatibles con el mercado común. Bajo esa presunción, las ayudas al empleo son sospechosas de producir efectos negativos sobre la competencia que invaliden sus posibles efectos positivos en la creación de puestos de trabajo, habida cuenta de que dado que se utilizan para proteger a las empresas que están expuestas a la competencia intracomunitaria pueden provocar un retraso en los ajustes necesarios para la competitividad europea. Por otra parte, es conveniente velar porque la concesión de este tipo de ayudas no provoque una espiral de incentivos que las haga ineficaces y dilapide las finanzas públicas de unos y otros. Por último, de concederse de forma incontrolada, se corre el riesgo de que estas ayudas no hagan más que desplazar el problema del desempleo, sin que contribuyan a resolver el problema del empleo en la Unión Europea y, por consiguiente, causen distorsiones de competencia que perjudiquen al interés común.

Es por ello por lo que el citado Reglamento indica, con carácter general, que las únicas ayudas al empleo que se consideran legítimas son las que contribuyen a la creación de neta de puestos de trabajo y facilitan la integración de los trabajadores desfavorecidos en el mercado de trabajo. Por tanto, las ayudas al empleo concedidas al margen de las previsiones expresas contenidas en el mismo solamente serán admisibles si se consigue demostrar que los efectos sobre el empleo superan las repercusiones negativas sobre la libre competencia[146].

En primer lugar, la contribución estatal en el mercado de trabajo se presume legítima cuando representan creación neta de empleo respecto de la media de trabajadores de los últimos 12 meses (art. 4 Rto. 2204/2002). Pero es que además, los trabajadores que cubran estos puestos no deben haber trabajado antes o haber perdido el empleo y se requiere que la empresa mantenga el empleo durante tres años o 2 si es una pequeña o mediana empresa. Junto con los referidos requisitos objetivos y subjetivos, se añaden otros de carácter cuantitativo destinados a limitar el montante total de las ayudas.

[146] Se señala expresamente que no quedan exentos de la comunicación a la Comisión y, por tanto, de la obligación de someterse a la disciplina general de las ayudas de Estado, las que se ofrezcan en los procesos de reestructuración. No es esta una posición nueva, puesto que la Comisión ya había indicado anteriormente, que la admisión de las ayudas de Estado en los supuestos de reestructuración empresarial debía sujetarse a estrechos límites. Comunicación de la Comisión - Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (Comunicación a los Estados miembros en la que se proponen medidas apropiadas) (Texto pertinente a efectos del EEE) Diario Oficial n° C 288 de 09/10/1999 p. 0002 – 0018.

Y, en segundo lugar, cuando se contribuya a la contratación de trabajadores desfavorecidos, entendiendo por tales a cualquier persona que se encuentran en la categoría que tienen dificultad por entrar, sin ayuda, en el mercado de trabajo. El art. 2 del Reglamento enumera un elenco de trabajos desfavorecidos: inmigrantes o pertenecientes a minorías lingüísticas, adultos con hijos a cargo, toxicómanos; desocupados de larga duración, jóvenes, etc.

El TJCE ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la legalidad del referido Reglamento 2204/2002[147], indicando que el objetivo de regulación del mismo no es el fomento del empleo, sino determinar las ayudas que son compatibles con el mercado común y excluirlas de la obligación de notificación. Insiste, pues el Alto Tribunal europeo, en incluir las políticas de fomento del empleo entre los objetivos de interés general que, a pesar de distorsionar la competencia, pueden resultar compatibles con el mercado común.

Todo ello viene a servir de justificación al proceso evolutivo que han sufrido las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como medidas de fomento del empleo en España. Como ha intentado

[147] STJCE de 14 de abril de 2005, C-110/03, Bélgica vs. Comisión. En ella se considera que el Reglamento 994/98 constituye base jurídica suficiente para la adopción del Reglamento 2204/2002.

evidenciarse en el capítulo anterior, si múltiples han sido los incentivos económicos a la contratación laboral utilizados como medidas de fomento del empleo en el mercado de trabajo español, qué duda cabe de que, hoy por hoy, las bonificaciones de cuotas cuentan con un papel protagonista incuestionado entre los estatales. Pudiendo, por tanto, considerarse *ab initio*, ayudas estatales al empleo de las que bien pudieran ser incompatibles con lo antes dicho, al amparo de la nueva normativa comunitaria sobre ayudas al empleo pronto se disipan las dudas. Es más, en este caso, se trata, aplicando las condiciones apuntadas en el asunto italiano traído a colación líneas atrás, de rebajas selectivas de la cotización a la Seguridad Social centradas en colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo. Carácter selectivo fundado en la más difícil inserción o reinserción laboral y creación neta de empleo a través de la contratación laboral incentivada a través de rebajas en la cotización, dos características principales de las medidas cuyo régimen jurídico se aborda en la segunda parte de este trabajo de investigación.

No quisiera concluirse sin apuntar que en el año 2005, se adoptó el Plan de Acción en el ámbito de las ayudas estatales presentado por la Comisión Europea[148] que inició una reforma exhaustiva de la política de ayudas estatales en el horizonte del año 2009. Su origen hay que ubicarlo algunos años antes, en el año 2003, cuando la Comisión europea comenzó a diseñar una reforma quinquenal exhaustiva de la política de

[148] Disponible en http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l26115.htm

ayudas estatales destinada a promover el crecimiento, el empleo y la cohesión. Es por ello por lo que el objetivo de este Plan no es otro que garantizar a los Estados miembros un marco claro y previsible que les permita conceder ayudas estatales orientadas hacia la consecución de los objetivos de la estrategia de Lisboa. En este sentido, en un intento porque las ayudas estatales sean menos numerosas y más específicas se diseña una hoja de ruta para su reforma y que, entre sus finalidades, intentará racionalizar y simplificar los procedimientos existentes con el fin de garantizar a los Estados miembros un marco claro y previsible en materia de ayudas estatales.

2. La Estrategia Europea de Empleo

El art. 127 TCE dice literalmente que "(…) La Comunidad contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones. Al hacerlo, se respetarán las competencias de los Estados miembros (…)". Y es que, en materia de empleo, la Unión Europea asume la orientación y coordinación de las distintas políticas nacionales por tratarse de una competencia reservada a los EEMM en la que no caben injerencias. Con todo, esa labor comunitaria de coordinación y complementación supone un avance más que considerable fruto del consenso político de los distintos gobiernos

europeos sobre la prioridad en la lucha por la creación de empleo[149]. La acción de la UE queda, así, supeditada a la concurrencia de dos presupuestos: primero, la ineficacia estatal para poner fin al desempleo (principio de subsidiariedad) y, segundo, la presunta mayor eficacia de la actuación comunitaria[150].

El papel desempeñado por la Unión Europea es un papel secundario, de colaborador necesario respecto de la labor principal asumida por los Estados miembros, auténticos protagonistas de la política de empleo comunitaria. Esa labor de coordinación comunitaria, nada desdeñable por cierto, ha de enmarcarse en lo que ha dado en denominarse la "Estrategia Europea de Empleo" (en adelante, EEE) y cuyo propósito principal, según los arts. 126 y 128 TCE, es el de potenciar tanto una mano de obra cualificada, formada y adaptable como mercados de trabajo con capacidad para dar respuesta al cambio económico. La tarea comunitaria

[149] De hecho, se apunta que "(…) el camino recorrido por las instituciones europeas en la coordinación de las políticas social y de empleo en general (…) ha sido muy largo. Desde el Tratado de Roma, la coordinación de las políticas sociales ha sido un aspecto básico de la dimensión social de la integración europea pero se ha planteado de manera muy distinta a lo largo del tiempo, pasándose de esa coordinación, a un intento de armonización, a la convergencia de objetivos y a la actual fase de cooperación (…)", en Cachón Rodríguez, L. (dir.): Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo, MTAS, 2004, p. 29.

[150] Para más detalles *vid*., entre otros, Casas Baamonde, Mª. E.: "Doble principio de subsidiariedad y competencias comunitarias en el ámbito social", RL, nº 8, 1993 y Ojeda Avilés, A.: "Subsidiariedad y competencias concurrentes en el Derecho Social Comunitario", RL, nº 10, 1994.

ha encontrado como vehículo idóneo la citada Estrategia que se articula en torno a la implantación de un "método abierto de coordinación" (MAC), técnica de *soft law*[151], que supone un enfoque flexible e integrado de la política de empleo y que apuesta decididamente por las políticas activas y preventivas de empleo como instrumento más eficaz de lucha contra el desempleo, implicando en la labor a todos los actores, tanto en el plano nacional como en el comunitario. En otras palabras "(…) es un proceso en que los Estados miembros coinciden en objetivos comunes, preparan sus planes nacionales de reforma y examinan las actuaciones de los otros como medio de aprendizaje de sus éxitos y fracasos, y se concibe como una fórmula original de implementación de la política de empleo supranacional (…)[152]".

Repárese en cómo toda coordinación comporta un cierto poder de dirección que resulta de la posición de supraordenación en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado y que excede del de la

[151]Y es que "(…) el recurso inicial al *soft law* ha sido práctica tradicional en el desenvolvimiento de la Comunidad en sectores en que resultaba dudosa su competencia para intervenir, sembrando por la vía de decisiones políticas de naturaleza programática el terreno para ulteriores intervenciones de naturaleza vinculante (…)", en Alonso García, R. : "El soft law comunitario, RAP, nº 154, 2001.

[152] Terradillos Ormaetxea, E.: "Validez y límites del método de abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria", RMTAS, nº 72, 2008, p. 73.

fijación de unas bases normativas (armonización[153]). La titularidad de competencias entre las dos esferas políticas en la misma materia resulta de esa distinción. Lo que intenta arbitrarse a través de la coordinación, sin llegar a establecer una genuina política común de empleo vinculante para los EEMM[154], es algo distinto a la armonización, a la fijación de unas bases normativas o nódulos comunes[155], pero también de la convergencia, entendida como la determinación de normas en torno a un estándar y donde no se busca ni el nivel máximo ni el mínimo[156].

Se trata de medidas no normativas carentes de efectos jurídicos frente a terceros, pero no por ello no aptas para producir efectos en la práctica[157], de articulación del ejercicio conjunto de las competencias a

[153] Para un análisis extenso sobre el debate armonización *versus* coordinación, que si bien limitado a la materia de Seguridad Social es perfectamente trasladable a cualquier otro, resulta de sumo interés la monografía de Ojeda Avilés, A.: *El sistema común Europeo de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 1997.

[154] Martin, Ph.: "Le Traité d'Amsterdam inaugure-t-il une politique communautaire de l'emploi?", Revue Trimestrielle de Droit Européen, nº 36, 2000, pp. 47 y ss.

[155] Ojeda Avilés, A.: *El sistema común Europeo de Seguridad Social*, *op. cit*, p. 131.

[156] *Ibídem*, p. 132.

[157] Snyder: "The effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Tecniques", The Modern Law Review, 1993, p. 32.

coordinar[158]. Esos medios no normativos desembocan, o bien en una simple coordinación formal (que opera sobre los sujetos de la actividad, que se basa en la información recíproca y que tiende normalmente a buscar acuerdos consentidos o "autocoordinación"), o bien en una coordinación del contenido de los asuntos, más que de la disposición de los sujetos, fórmula esta última de una verdadera coordinación material que supone un cierto poder directivo de operaciones globales de la unidad superior sobre la inferior.

El método elegido por la Estrategia Europea de Empleo, lejos de representar novedad alguna, representa en realidad un legado que las políticas económicas[159] hacen a las políticas de empleo (entre otras[160]). Éste se caracteriza por serlo de coordinación, esto es, está basado en la evaluación comparativa, el intercambio de información y la revisión continua. Supone pues la adopción de un enfoque de gestión en función de objetivos cuantificados, en la medida de lo posible, y de mecanismos

[158] Y es que "(…) mayor intensidad aún en la caracterización del *soft law* como única alternativa posible al *hard law* (…) presentan aquellos preceptos del Tratado referidos a las nuevas políticas incorporadas en Maastricht (…) que excluyen expresamente "toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros", abriendo la posibilidad, también expresamente, de intervenir a través de recomendaciones (…)", en Alonso García, R.: "El *soft Law* comunitario", op. cit., p. 77.

[159] En gran medida inspirado por las disposiciones del Tratado relativas a la coordinación de las políticas económicas (arts. 98 y 99 TCE).

[160] Después también lo ha sido a las políticas de inclusión social, por ejemplo.

de revisión tanto anual (lo permite un control multilateral) como permanente sea de los resultados de las políticas nacionales (planes nacionales de acción e informe anual sobre el empleo) sea de las prioridades establecidas.

Se habla pues de "(...) la importación de los *modus operandi* de la convergencia económica en los procedimientos de la política social comunitaria a efectos del control convergente del empleo, y por esta razón, porque se "economiza" la gestión del empleo, éste pasa de ser una mera categoría teleológica a ser un medio para la consecución de una realidad tangible (...)[161]". Sin embargo, tal importación no es absoluta sino relativa ya que, por ejemplo, mientras en el ámbito económico es posible establecer sanciones en caso de inobservancia por parte de un Estado miembro de las recomendaciones o advertencias vertidas por el Consejo, en el de empleo sólo muy recientemente se han comenzado a cuantificar los objetivos y a someterlos a plazos concretos, pero ni mucho menos se comprometen los Estados a cumplirlos, sino a intentar cumplirlos (cuestión de voluntad política).

Lo realmente novedoso es, por tanto, el que, por fin, se acometa una programación seria y concienzuda de las políticas de empleo a nivel comunitario, a través de una metodología que heredada del ámbito económico, pretende movilizar las políticas comunitarias, en general, al

[161] Gómez Muñoz, J.M.: "Empleo, crecimiento y convergencia...", *op. cit*., p. 84.

servicio del empleo, como objetivo, ahora, prioritario. En otras palabras, subordinar al conjunto de políticas comunitarias al servicio del empleo. Tal movilización va a tener su principal manifestación en esta Estrategia que, inspirada *mutatis mutandis* en el método seguido para la convergencia económica, va a consistir en una labor de dirección, supervisión y complemento de las estrategias nacionales que, en última instancia, se vienen traduciendo en la definición de unas directrices para el empleo basadas en el análisis común de la situación y que deberán perseguir el objetivo de la reducción del desempleo de una manera duradera, esto es, no en el corto plazo sino en el medio y largo plazo. Directrices (*infra* 2.1.) que deben traducirse, en sede nacional, en Planes nacionales de acción para el empleo (*infra* 2.2.) que se adapten a la realidad de cada Estado miembro de forma que se logre un aumento significativo y sostenible de la tasa de empleo en todo el territorio de la Unión Europea.

En la actualidad, diez años después de su nacimiento[162], la Estrategia Europea de Empleo se ha convertido en un punto de referencia generalizado. Es más, como en su día ella misma hiciera respecto del método abierto de coordinación vigente en materia económica, después ella misma ha servido de modelo de varios otros métodos abiertos de coordinación relativos a materias como la protección social, la educación y la formación, logrando resultados concretos en algunos de los asuntos

[162] Comisión Europea: *Diez años de la Estrategia Europea de Empleo (EEE),* Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, 2007.

que más preocupan en el contexto europeo. Es indudable que desde 1997, las tasas de ocupación de los trabajadores de más edad y de las mujeres, así como las tasas globales de empleo, han aumentado de manera considerable, a la vez que se han reducido notablemente las tasas de desempleo y de paro de larga duración. Si bien también es cierto y verdad que todos esos logros no pueden atribuirse exclusivamente a la EEE y que queda mucho por hacer para alcanzar los objetivos marcados.

2.1. De las Directrices comunitarias para el empleo a las Directrices Integradas Trianuales

Según el Derecho administrativo[163], el procedimiento tipo en materia de coordinación es el de las directrices[164], figura que se distingue de la orden jerárquica, que es su pieza de contraste, porque no produce, como ella, la anulación de la voluntad de destinatario, ni convierte a éste, por lo tanto, en un mero ejecutor de una voluntad ajena. Al contrario, le deja en todo caso un amplio espacio para que realice sus propias opciones y

[163] García de Enterría, E.: *Derecho Administrativo II*, Civitas, edic. 9ª, 2003, pp. 322 y ss.

[164] Llegados a este punto, y para evitar confusiones terminológicas, quiere aclararse que "(…) en la versión española se utiliza la expresión "directiva" en el contexto del artículo 249 [del TCE] y "directriz" en el de los artículos 133 y 300 [del TCE] (…), mientras que en las versiones inglesa, francesa, italiana y portuguesa el término empleado es el mismo – "directiva"- en todos los preceptos mencionados (…)", en Alonso García, R.: "El soft Law comunitario", RAP, nº 154, 2001, p. 65.

despliegue sus propios medios en orden a la consecución de los resultados que la directriz le propone, resultados a cuya obtención se limita, en principio, la vinculación que aquélla comporta. A este perfil básico que, por supuesto, admite modulaciones en razón del contexto en que se le haga operar, se acomodan las aplicaciones que de este instrumento se hacen, con fines de coordinación de órganos o entidades no vinculados entre sí por lazos de jerarquía.

Es el caso de las directrices comunitarias o europeas, cuyo papel es decisivo, no sólo en lo que se refiere al *rapprochement* (o aproximación) de las legislaciones nacionales, sino también como técnica de coordinación de las políticas de los Estados miembros, susceptible de operar en todo el extenso campo de acción de la UE, como medio para la determinación de los ritmos y la definición de la marcha.

El objetivo de las directrices es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva de los objetivos de empleo establecidos en la EEE. Las Directrices constituyen un instrumento adicional en la lucha por la creación de empleo y la aceleración de la consecución de los objetivos marcados en tal sentido. Las Directrices representan, en este sentido, no sólo un intento de los gobiernos de los EEMM por trabajar en la misma línea y por la consecución de los mismos objetivos en materia de empleo, cuya

realización será supervisada periódicamente conforme a un procedimiento común de evaluación de los resultados, sino que representan un paso hacia la integración de las políticas de empleo entre los temas prioritarios.

El desarrollo de las directrices pertenece al ámbito de libertad de cada Estado y depende de la voluntad del Estado su observancia, con lo que se constituyen como elementos de coordinación y se zanjan así las dudas sobre su papel como mecanismo armonizador de las legislaciones nacionales, preservando el equilibrio entre la soberanía estatal y actuación coordinadora y orientadora de la UE. El rechazo a la armonización y a la uniformidad encuentra su justificación en el pluralismo y diversidad existente entre los Estados miembros ya que ante las diferencias, lo mejor es establecer libertad de medios para que cada uno elija lo más oportuno en relación con su situación nacional, sin que ello suponga una desvinculación respecto del objetivo común a conseguir.

Las directrices comunitarias para el empleo, salvo contadas ocasiones, han sido redactadas de forma genérica, flexible y en forma de orientaciones ya que no dejan de ser simples sugerencias de voluntario cumplimiento a los Estados en su proceder sobre la materia. En otras palabras, las directrices "(...) sin ser criterios reales de convergencia, deberían condicionar las políticas nacionales de empleo (...)[165]". Por tanto,

[165] Morales Ortega, J.M.: *La comunitarización del empleo..., op. cit.*, p. 79

la fijación de unos criterios a escala comunitaria que orientan la política de los Estados miembros, en combinación con las medidas restantes arbitradas por el Título de Empleo (art. 129 TCE), ha llevado a ciertos autores a aceptar que, tras el Tratado de Ámsterdam, el empleo ha adquirido el rango de política de empleo[166].

Así, desde los inicios de la citada Estrategia (como tal) en 1997 hasta 2002, los objetivos a conseguir se han estructurado formalmente en torno los cuatro pilares siguientes:

- El pilar I va dedicado a la mejora de la capacidad de inserción profesional a través de distintas directrices dirigidas a combatir el desempleo juvenil y de larga duración, sustituir medidas pasivas de empleo por medidas activas, fomentar la inserción profesional y el desarrollo de la permanente, facilitar la transición de la escuela a la vida laboral, etc.
- El pilar II al desarrollo del espíritu de empresa a fin de permitir condiciones favorables para la creación de empresas mediante la reducción o simplificación de las cargas administrativas y fiscales, fomentar el trabajo autónomo, aprovechar las oportunidades de creación de puestos de trabajo a nivel local, en la economía social y en actividades ligadas a necesidades no satisfechas por el mercado, etc.

[166] Torrents Margalef, J.: "La merecida normalización...", *op. cit*., p. 123 y Rodríguez-Piñero Royo, M.C.: "Los aspectos sociales...", *op. cit*., p. 85.

- En cuanto al pilar III persigue el fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas para que el mercado laboral pueda reaccionar a las mutaciones económicas con miras a modernizar la organización del trabajo mediante acuerdos que permitan fórmulas más flexibles de trabajo, alcanzado el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad con fórmulas de contratación más adaptables a las necesidades del empleo, etc.
- Y el pilar IV el reforzamiento de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo para combatir la discriminación entre hombres y mujeres aproximando las tasas de empleo de ambos colectivos, conciliando la vida laboral con la familiar, facilitando la reincorporación al mercado de trabajo, favoreciendo la inserción de los minusválidos en el trabajo, etc.

Cada uno de ellos contiene una serie de directrices, más o menos numerosas, pero que con la propia maduración de la EEE, sometida a sucesivas revisiones, han ido determinando la necesidad ofrecer enfoques más simplificados, orientaciones más generales, acciones ordenadas en orden a las prioridades establecidas y responsabilidades más claramente definidas.

En el año 2003, coincidiendo con los cinco primeros años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo, se procedió a revisarla en

el horizonte del año 2010, previendo una revisión intermedia en el 2005. En el Consejo de Primavera de 2005 (Bruselas) se presentó pues la Estrategia revisada sobre un ciclo a 3 años a partir de lo que se ha dado en denominar como “Directrices integradas trianuales”. El propósito de tales cambios es evidente: restringir el número de directrices y simplificarlas mediante la incorporación de objetivos a medio plazo, por un lado, más estables y permanentes en el tiempo, y, de otro, más fácilmente evaluables en cuanto a su eficacia práctica.

De esta manera, se frena el cambio constante de objetivos y medidas y se opta por incorporar nuevos rasgos caracterizadores como la definición de tres objetivos generales (el pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y un reforzamiento de la cohesión social), cuyo logro pasa por el cumplimiento de los requisitos básicos que deberán recogerse en la aplicación por los Estados miembros de la Estrategia revisada; el menor número de directrices, reducido a un total de 10 directrices y la vigencia trianual de las mismas; la definición de un número cada vez mayor de iniciadores cuantitativos para la medición y evaluación de las políticas en las que se vayan plasmando estas líneas generales. Todo ello, como puede apreciarse, sin suponer grandes cambios más allá de las meras adaptaciones o mejoras puntuales ya que se mantiene la opinión de que cuanto más estabilidad y continuidad tenga la citada Estrategia, mejores resultados se obtendrán en el largo plazo. En su fase actual, la EEE “(...) pretende centrar los esfuerzos en la puesta en

marcha de las directrices más que en la elaboración de nuevas directrices cada año. El hecho de que cada año, en la etapa anterior, se introdujeran novedades sin que fuera posible realizar una evaluación de los efectos inducidos por las medidas puestas en marcha el año anterior, complicaba la medición del impacto de los Planes de Acción (...)[167]".

DIRECTRICES INTEGRADAS PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO (2005-2008[168])

DIRECTRICES MACROECONÓMICAS

1) Garantizar la estabilidad económica con vistas a un crecimiento sostenible.
2) Salvaguardar la sostenibilidad económica y fiscal.
3) Promover una asignación eficiente de los recursos orientada hacia el crecimiento y el empleo.
4) Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad económica.
5) Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo.
6) Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

DIRECTRICES MICROECONÓMICAS

7) Aumentar y mejorar la inversión en I+D, en particular por parte de las empresas.
8) Facilitar la innovación en todas sus formas.
9) Facilitar la difusión y la utilización eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y crear una sociedad de la información plenamente integradora.
10) Reforzar las ventajas competitivas de la base industrial europea.
11) Fomentar una utilización sostenible de los recursos y reforzar la protección del medio ambiente.
12) Ampliar y profundizar el mercado interior.
13) Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados para hacer frente a la globalización.
14) Crear un entorno empresarial más competitivo.
15) Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME.
16) Mejorar las infraestructuras europeas.

DIRECTRICES DE EMPLEO

17) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
18) Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
19) Asegurar unos mercados de trabajo integradores, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo sea económicamente interesante para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas y las personas inactivas.
20) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.
21) Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales.
22) Asegurar una evolución de los costes laborales y establecer mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo.
23) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
24) Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

[167] Prieto Prieto, A.: "La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo", *op. cit*., p. 218.

[168] Decisión nº 2005/600, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, disponibles en http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11323.htm. Posteriormente ratificadas para el año 2007, el pasado 12 de diciembre.

Esta estructura técnica permite conciliar la función coordinadora de los órganos comunitarios con la soberanía de los Estados, a los que se confía el cumplimiento de las directrices comunitarias en sede nacional. Lo que permite, además, la acomodación de cada una de las directrices a la realidad nacional dentro de los plazos eventualmente establecidos y, por supuesto, la libre elección del vehículo formal en cada caso más apropiado. Pero, además, permite eludir los inconvenientes inherentes a la concentración del poder de decisión en una sola operación normativa, algo no siempre posible, especialmente en aquellos sectores en los que la complejidad técnica y la movilidad de las situaciones es muy elevada, como ocurre, sin duda alguna, en el caso del empleo.

Con ello ha sido posible la restricción al mínimo del siempre polémico establecimiento de bases (por el mayor grado de rigidez que entrañan por su carácter impositivo) y la preservación, en consecuencia, de la autonomía necesaria para desplegar en cada territorio las políticas particulares que cada Estado miembro pudiera considerar precisas. De ahí que se considere que las directrices se erigen en instrumentos de flexibilización del sistema, capaces de asegurar por sí mismas, la coordinación de las acciones y, con ella, la unidad jurídica mínima e imprescindible al tiempo que propician una mayor holgura de desenvolvimiento de los Estados miembros.

2.2. De los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) a los Planes Nacionales de Reforma (PNR)

Para dar cumplimiento a los compromisos asumidos a nivel supranacional los Estados miembros vienen recurriendo a la técnica de la planificación para elaborar estrategias de actuación positiva en sus respectivos ámbitos nacionales, dando así lugar a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE).

Esta técnica de planificación, y siguiendo de nuevo a los administrativistas[169], constituye la máxima expresión de la coordinación en su aspecto funcional. Y es que si las directrices se revelan como instrumentos idóneos para asegurar una coordinación puntual de las acciones de una pluralidad de sujetos dotados de autonomía funcional, sólo los planes, en cuanto actos complejos que incorporan un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un programa sistemático de acción en función de aquéllos, pueden asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas directrices, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema.

[169] García de Enterría, E.: *Derecho Administrativo, op. cit*., pp. 322 y ss.

En efecto, programar y planificar significa "(…) una posibilidad de ordenar actividades propias, encauzar las intervenciones en ámbitos ajenos -cuando la ley lo permite- e incluso autovincularse para el futuro en el desarrollo de la gestión propia (…)[170]". Las Administraciones Públicas pueden, de esta manera, atender al cumplimiento de sus fines de forma sistemática.

Técnicamente, la potestad de programación o planificación, como la denominan los administrativistas, se configura como general o sectorial, vinculante o indicativa, según vaya referida a la genérica actividad de una determinada Administración o a algún sector en el que dicha Administración sea competente funcionalmente; o bien suponga una mera orientación para las actividades de los particulares, o constituya una soporte normativo de estricta observación para todos los que resulten afectados por ella.

Dentro de esta potestad se puede integrar todo plan o programa del Gobierno que responda a un principio de ordenación general de una determinada actividad. Sin embargo, en los últimos años, la planificación formal ha venido atravesando una crisis, posiblemente, porque la

[170] Bermejo Vera, J. (dir.): *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Civitas, 2ª edic., 1996, pp. 81 y ss.

competencia planificadora u ordenatoria cruza verticalmente el sistema entero de distribución de competencias que resulta de la Constitución Española. Y es que cuando se trata de competencias concurrentes de distintos poderes, la prioridad vertical corresponde al ente superior y de ella deriva la obligación de sometimiento a aquella coordinación por el ente inferior.

La función coordinadora de la actividad económica encuentra su punto de partida en el reconocimiento de la planificación en el art. 131 CE como potestad pública orientada al logro de objetivos de interés general, en concreto, "(…) atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (…)". De esta manera se incluye en la esfera de las potestades del Estado "(…) un instrumento de penetración en la economía, de cierta dirección de los asuntos económicos, que, si bien no imperativamente, condiciona el desarrollo de la actividad económica al utilizar técnicas de promoción o fomento (subvenciones, primas, exenciones, etc.) (…)[171]".

Pero además, y al mismo tiempo, la planificación se erige en la regla de distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas con arreglo a

[171] Bermejo Vera, J. (dir.): *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Civitas, 2ª edic., 1996, p. 677.

lo previsto en los arts. 148.1.13ª y 149.1.13º CE). Esto no supone que la planificación se convierta así en un título competencial de indefinida capacidad expansiva susceptible de ampliar el campo material de acción del Estado, sino sólo en una posibilidad de engarzar en una estrategia de conjunto coherente la totalidad de las acciones, planes y programas que los diferentes órdenes competenciales involucrados diseñen en el ejercicio de las competencias que respectivamente tienen atribuidas. En otras palabras, "(...) la planificación (...) puede y debe ser, no ya un camino de servidumbre, sino un medio de liberación, pues, al ajustar la acción del Estado a unos criterios y a unos objetivos previamente definidos y concordados, reduce sustancialmente el ámbito de discrecionalidad y elimina el arbitrio, aumentando para unos y para otros, ciudadanos y Comunidades Autónomas, la necesaria seguridad jurídica de sus respectivas posiciones (...)[172]".

El objeto de la planificación, tal y como viene recogido en el art. 131 CE, es la "actividad económica general", pero, pese a la globalidad inicial, que duda cabe de que la planificación puede ser, también, relativa o parcial, esto es dirigida a sectores económicos concretos. Y en materia de empleo, los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), elaborados por los Estados miembros con carácter anual en su origen y con carácter trianual desde la revisión de la EEE en 2005, vienen a

[172] García de Enterría, E.: *Derecho Administrativo, op. cit*., p. 324.

desarrollar las orientaciones comunes que a nivel comunitario se fijan, inspirándose directamente en la experiencia adquirida en el control multilateral de las políticas económicas (exitosas por lo que respecta a la convergencia económica). Reorientación económica de un aspecto concreto que hace referencia al traslado al campo del empleo de los esquemas procedimentales de la convergencia económica como técnica "razonablemente esperanzadora" desde la óptica de un mayor compromiso por parte de los Estados miembros en la puesta en marcha de políticas activas de empleo.

En torno a cada uno de los pilares de la EEE, y las Directrices que los desarrollan, los Estados miembros elaboran sus PNAE dotando así a los objetivos comunitarios en materia de empleo de efectividad a través de medidas específicas en el ámbito nacional. De esta manera los Estados, además, de asumir el compromiso de participar en la tarea común de promover un alto nivel de empleo adaptando, según sus especificidades, las genéricas Directrices comunitarias para el empleo, consiguen involucrar a todos los agentes sociales en la estrategia en favor del empleo.

Los aspectos que se afrontan en tales programas, si bien poseen cierto grado de innovación, se fundamentan básicamente en las medidas ya existentes en del mercado de trabajo nacional. Las innovaciones están orientadas fundamentalmente a la inclusión de materias no contempladas

con anterioridad, a la incorporación de otras que han demostrado resultar efectivas y a la implicación más activa de los interlocutores sociales. Es por ello por lo que como consecuencia de esto último, en tal elaboración va a resultar fundamental la participación no sólo los agentes competentes a nivel nacional y regional sino que, también, de los interlocutores sociales, pasando después, a ser oficialmente adoptados por el Gobierno de cada Estado miembro, dotándolos así de un mayor grado de importancia y responsabilidad políticas. Es lo que se viene denominando una "mejor gobernanza" que garantice la aplicación efectiva de las reformas llevadas a cabo en el marco de las directrices para el empleo y que viene a suponer la exigencia de una mayor participación de los órganos parlamentarios, los interlocutores sociales y otros agentes pertinentes en la puesta en marcha de la EEE, además de unos sistemas operativos eficaces y eficientes y una asignación adecuada de recursos financieros[173]. En este sentido, "(…) la propuesta más radical de renovación y relanzamiento de la Estrategia de Lisboa afecta al aspecto de la gobernanza, con el objetivo de hacerla más eficaz y más comprensible (…)[174]".

[173] Entre los documentos comunitarios que hacen mención a tal concepto, *vid*. "Informe conjunto sobre el empleo 2003-2004", Bruselas, 5 de marzo de 2004, 7069/04, el "Informe conjunto sobre el empleo 2003/2004", Bruselas, 5 de marzo de2004, 7069/04, y la comunicación de la Comisión "Renforçant la mise en oeuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi", Bruxelles, 7.4.2004, COM (2004 239 final).

[174] Martín Puebla, E.: "El empleo en la renovada Estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España", RMTAS, nº 72, 2008, p. 47.

La función que desarrollan, en este sentido, los PNAE tiene por principal finalidad recoger en un único documento todas las medidas de políticas de empleo, evitando así la notoria dispersión normativa existente[175]. Y ello con dos objetivos evidentes: por un lado, facilitar el conocimiento por parte de las instituciones comunitarias de las medidas de política de empleo articuladas en sede nacional para, sobre la base de las mismas, efectuar recomendaciones; de otro, el análisis interno de los resultados obtenidos por la aplicación de tales medidas, de tal manera que los PNAE funcionan, así, a modo de autoevaluación de las estrategias adoptadas. Éste último punto, la eficacia de la planificación previa, es uno de los puntos más conflictivos ya que si bien lo razonable es pensar que los efectos derivados deben ser los previstos en el plan correspondiente, en muchas ocasiones la realidad puede acabar "tirando por la borda" los objetivos conscientemente perseguidos. Y es que, circunstancias tan diversas y variopintas como las referidas a la evolución de la coyuntura económica, de los mercados financieros internacionales, de las situaciones económicas de expansión o recesión, etc. Pueden acabar teniendo una influencia decisiva en el éxito o fracaso de los objetivos perseguidos por la planificación previa.

[175] Para un resumen de los contenidos del último PNAE 2004, vigente en los momentos en que se escriben estas líneas, véase cuadro presentado en CES: *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, colección informes CES, 2005, p. 46. El PNAE 2004 está disponible en http://empleo.mtas.es/empleo/planemp/PNAEcastellano.pdf

Hasta el momento en que se escriben estas líneas, probablemente los PNAE hayan servido más para ordenar programas y actuaciones ya existentes que para el diseño y la puesta en marcha de otros novedosos, éstos representan un importante avance en el proceso de Luxemburgo que, además de perseverar en la línea de consolidar los avances obtenidos hasta el momento, debe esforzarse por mantener el impulso político suficiente para avanzar en la estrategia apuntada. Es por todo ello por lo que los PNAE deben seguir siendo utilizados como instrumentos centrales de planificación y seguimiento de las políticas de empleo que reflejen el amplio espectro de políticas requerido y movilicen a todos los actores clave para la reforma. Sin embargo, los PNAE necesitan una mayor legitimidad política[176] porque aunque son documentos de base en general bien desarrollados, sólo raras veces se han constituido en instrumento central para discutir y definir las prioridades nacionales en materia de empleo.

En esta línea, el art. 3 de la nueva LE, no sólo ha venido a reforzar la planificación de las políticas de empleo, sino que en su apartado 3 hace referencia expresa a los PNAE para considerarlos instrumentos de planificación de la misma. En el art. 7.2 del mismo texto legal se los define

[176] Informe del grupo de expertos para el empleo "L'emploi, l'emploi, l'emploi...", *op. cit.,* 61. En idéntico sentido, "Informe conjunto sobre el empleo 2003/2004", Bruselas, 5 de marzo de 2004, 7069/04, pp. 95-96.

como instrumentos de coordinación del Sistema nacional de Empleo, pero no parece existir obstáculo alguno para admitir la compatibilidad entre ambas funciones[177].

Como ocurriera con las directrices, también los PNAE han visto modificada su articulación. Así, la ya mencionada revisión de la Estrategia Europea de Empleo en 2005, siempre con el horizonte de 2010, y en el marco del relanzamiento de la citada Estrategia, se decidió incluirlos en los programas nacionales de reformas que, cada EEMM debe elaborar para incorporar las orientaciones referentes al empleo adoptadas por el Consejo a partir de una propuesta presentada por la Comisión Europea. Por tanto, en adelante, los PNAE pasan a formar parte de los PNR. Quiere llamarse la atención sobre el hecho de que este tipo de programas, que no planes, responde a la reivindicación histórica de contemplar la problemática del empleo desde una perspectiva global que aúne aspectos económicos y sociales.

El Gobierno español cumplió con tal compromiso y en octubre de 2005 aprobó el Programa Nacional de Reformas (PNR)[178], estructurado en

[177] VVAA: *Comentario a la Ley de Empleo, op. cit*., p. 43.

[178] El *Programa Nacional de Reformas de España 2005-2008*, vigente en estos momentos, ha sido aprobado en el Consejo de Ministros de 13 de octubre de 2005, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo revisada. En octubre de 2007 se presentó el segundo Informe Anual de Progreso, recogiendo el seguimiento y actualización de las medidas contempladas en los siete ejes del PNR. Disponible en http://www.mtas.es/pnr/PNR_convergencia.pdf

torno a 24 Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2010, y que lleva aparejado un mecanismo de seguimiento trimestral[179]. El PNR español, que pretende constituirse en la referencia fundamental de la política económica del Gobierno español para el periodo 2005-2010, se estructura en torno a cuatro grandes apartados:

- el primero, en el que se acomete un amplio diagnóstico de la economía nacional;
- el segundo en el que se señalan los principales objetivos del mismo, alrededor del gran reto de alcanzar la plena convergencia con la UE en el año 2010 tanto en renta per cápita como en empleo;
- el tercero en el que los objetivos expuestos aparecen desarrollados en torno a 7 ejes de actuación que aglutinan las 24 Directrices Integradas:
    - ✓ eje 1: refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria
    - ✓ eje 2: el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA
    - ✓ eje 3: aumento y mejora del capital humano
    - ✓ eje 4: la estrategia de I+D+i (INGENIO 2010)
    - ✓ eje 5: más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad
    - ✓ eje 6: mercado de trabajo y diálogo social
    - ✓ eje 7: el Plan de Fomento Empresarial

[179] Cuyos resultados también pueden consultarse en la www.mtas.es

- el cuarto en el que se incluye un epígrafe dedicado a la rendición de cuentas, con una propuesta de medidas de evaluación y seguimiento del PNR.

Como puede apreciarse, dentro del tercer apartado, son dos los ejes susceptibles de incluir medidas y actuaciones relativas al empleo y al mercado de trabajo: el 3 relativo al aumento y mejora del capital humano y el 6 referido al mercado de trabajo y el diálogo social. No obstante, de una visión global del mismo, se observa cómo dentro de las 24 Directrices integradas (*supra* 1.1.) contenidas en el PNR, 8 van referidas al empleo. Repárese cómo hasta el año 2005, los actuales componentes relativos al empleo de este tipo de programas se correspondían con los contenidos de los originarios PNAE y que, básicamente, van referidos a:

- políticas dirigidas al pleno empleo, la calidad y la productividad del trabajo y la cohesión social y territorial
- promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de la vida
- mercados de trabajo inclusivos, hacer que el trabajo sea rentable y el empleo atractivo
- mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo
- flexibilidad y seguridad del empleo, reducir las segmentaciones del mercado de trabajo con atención a los interlocutores sociales
- costes laborales y fijación de salarios favorables al empleo
- ampliar y mejorar la inversión en capital humano

- y sistemas de educación y formación adaptados a las competencias exigidas.

El conjunto de las medidas contempladas en el PNR se dirige a corregir las debilidades detectadas en la economía española y, por tanto, a lograr un sistema productivo más moderno. Busca un equilibrio entre las necesidades crecientes asociadas al aumento de la población con la flexibilización y aumento de la oferta agregada. Las acciones de política económica se encaminan a mejorar las dotaciones de capital humano, tecnológico e infraestructuras; aumentar la competencia y eficiencia de sectores clave, incluyendo la modernización de los servicios prestados por las administraciones públicas; potenciar la iniciativa emprendedora de toda la sociedad y favorecer la internacionalización de nuestras empresas; reducir la tasa de temporalidad prestando especial énfasis en la transversalidad de género y la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En definitiva, una vía para aumentar la productividad y el empleo sin menoscabo de la cohesión social. Se trata de un programa de medio plazo, lo que en algunos casos ha posibilitado la cuantificación presupuestaria de los proyectos plurianuales y en otro no, dejando pendiente de especificación en los presupuestos anuales las posibles implicaciones, dentro de un pretendido marco de estabilidad presupuestaria.

Con motivo de la presentación de los segundos informes de seguimiento de los Programas Nacionales de Reformas[180] en Bruselas, la Comisión de la Unión Europea ha destacado los avances obtenidos por España en la consecución de los objetivos fijados en Lisboa, a la vez que ha puesto de manifiesto la idoneidad de la Estrategia renovada de Lisboa para la consecución de más y mejores empleos a partir de los resultados que se están obteniendo. En España, 2006 fue el cuarto año consecutivo de aceleración económica, con el crecimiento más elevado de los países desarrollados (3,9%). Hay que destacar que se trata de un crecimiento más equilibrado que el de años anteriores y que, en materia de empleo, se ha conseguido que la tasa de paro se sitúe por debajo del 8% en el segundo trimestre de 2007, al mismo tiempo que la productividad igualaba el máximo de los últimos diez años (0,7%). El *Informe Anual de Progreso 2007* de España, aprobado en octubre, contempla 367 actuaciones, 57 de ellas recién incorporadas, observándose un nivel de ejecución superior en el curso del año 2007, con un porcentaje de aprobación que alcanza el 72% sobre el total de las medidas contempladas.

II. Marco jurídico estatal

1. La concurrencia competencial en materia de fomento del empleo

[180] Octubre de 2007. Disponible en http://www.mtas.es/pnr/PNR2007.pdf

Desde finales de los años setenta, y como ya se ha tenido ocasión de avanzar, los poderes públicos han venido desarrollando una intensa actividad normativa en el ámbito concreto de la política de fomento del empleo. Y es que en cumplimiento del mandato constitucional de realizar una política orientada al pleno empleo (art. 40 CE) se ha configurado un importante conjunto de disposiciones caracterizado por la progresiva ampliación tanto de los potenciales beneficiarios como de las acciones o medidas adoptadas. Es por ello por lo que, antes de continuar, interesa detenerse por unos momentos en el análisis del marco jurídico estatal que habilita esa prolija actividad en materia de política de fomento del empleo.

En el ámbito estatal, el conjunto de leyes encabezadas por las Leyes 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores y 51/1980, Básica de Empleo, vino a establecer instrumentos o medidas concretas de fomento del empleo que, pronto, se multiplicaron al albur de las disposiciones específicas de distinto rango y duración dictadas al amparo de las genéricas habilitaciones contenidas en las dos leyes citadas. Junto a estas disposiciones de carácter estatal, se desarrollaron intensas políticas de fomento del empleo en el ámbito autonómico, al amparo de las competencias que en materia de fomento del desarrollo económico reconocidas en el art. 148.1.13ª CE y de las competencias transferidas por el Estado.

Según el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas previsto en la CE (Título VIII) y en los Estatutos de Autonomía, éstas pueden establecer sus propios planes de empleo y así lo han venido haciendo. Y ello no bajo el título competencial de "ejecución de la legislación laboral", sino precisamente porque atendiendo a que por "legislación laboral" sólo se entiende la que regula directamente las relaciones de trabajo por cuenta ajena, no quedan comprendidas en tal concepto materias conexas como la política de empleo, por su conexión con la política económica (art. 148.1.13 CE)[181].

De esta manera, las Comunidades Autónomas en sus planes autonómicos de empleo establecen medidas de fomento del empleo que otorgan a las empresas radicadas en sus territorios. Cuestión distinta es la referida a los límites competenciales que algunos de estos incentivos implican por suponer el ejercicio de competencias exclusivas del Estado, tal y como ocurre con las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social por tratarse de una materia propia del régimen económico de la Seguridad Social.

[181] Algunos de los últimos pronunciamientos del TC sobre qué considerar como legislación laboral y ejecución de la legislación laboral, *vid*. STC de 25 de abril de 2002 (RTC 95/2002) y de 17 de octubre del mismo año (RTC 190/2002), ambas citando a la STC de 30 de junio de 1982 (RTC 35/1982).

No obstante, y de acuerdo con la amplia formulación del art. 148.1.13ª CE ya mencionada, las CCAA cuentan con una cierta capacidad legislativa para intervenir en materia de políticas de fomento del empleo. Así pues, en la actualidad, y con una tendencia creciente, las Comunidades Autónomas actúan en materia de política de fomento del empleo estableciendo, fundamentalmente, subvenciones a tanto alzado por la celebración de contratos de trabajo. Si bien esto podría hacer pensar en una cierta diversidad de medidas a adoptar por las CCAA, sin embargo, "(…) la práctica demuestra que coinciden las previstas de una Comunidad a otra, lo que es lógico si se tiene en cuenta que deben actuar dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (…)[182]". Y ello porque "(…) la diversificación gestora no debe significar compartimentación, ni olvido de lo perteneciente al ámbito ajeno, si interesa al propio, pues toda la Administración Pública ha de funcionar conforme a los principios de eficacia y coordinación (art. 103.1 CE) (…)[183]".

A la hora de elegir una concreta línea de actuación se hace imprescindible, pues, tener en cuenta las reglas de distribución

[182] VVAA: *Políticas sociolaborales*, Laborum, 2003, p. 120.

[183] Como ya hiciera notar Ojeda Avilés, A.: *Programas contra el paro y restauración empresarial*, IELSS, pp. 44-45, en 1985 y, por desgracia, pueda seguir vigente tal afirmación en los momentos en que se escriben estas líneas.

competencial en la materia y acudir a los arts. 148 y 149 CE. Las reglas a tener en cuenta son sintéticamente las siguientes:

- El Estado tiene competencia exclusiva en lo referido a la legislación laboral (art. 149.1.7ª CE) y ello determina que le corresponda la regulación de las condiciones de flexibilización de la relación laboral (entrada, permanencia y salida).
- Del mismo modo, el estado posee competencias exclusivas en lo que se refiere a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad social (art. 149.1.17ª CE), por lo que las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social tienen carácter estatal.
- En cuanto a las CCAA tienen su margen competencial en la ejecución de las normas estatales antes apuntadas y, además, pueden llevar a cabo sus propias actuaciones en materia de fomento del empleo en virtud de sus competencias en relación con el fomento del desarrollo económico en su territorio y dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 148.1.13ª CE). Precisamente por ello es una constante reiterada desde hace tiempo que todas las CCAA aprueben incentivos económicos directos a la creación de empleo y fomento de la contratación laboral.

Llegados a este punto, interesa destacar como con la aprobación de la nueva Ley de Empleo (LE) se incluye expresamente a las CCAA como sujetos responsables o con competencias en materia de política de empleo cosa que no ocurría en la LBE (aprobada apenas dos años

después de la CE que organizó el Estado español como un Estado de las Autonomías). La LE parte de la idea de "planificación y ejecución de la política de empleo" (art. 3 LE) y para ello se vale, como instrumento principal, de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) –ahora incluidos en los PNR como se apuntó *supra* en I.2.2-, a través de los que, como ya es sabido, se ha intentado abordar una cierta reordenación y racionalización que se ha traducido, por ejemplo, en el establecimiento prioritario de programas de fomento del empleo con objetivos comunes y unificando técnicas y procedimientos de incentivación.

De esta manera se recibe formalmente en la ley la práctica de los últimos cinco años, a raíz de la entrada en vigor del Título de Empleo del TCE. El Estado se reserva tanto la coordinación de la política de empleo cuanto la elaboración de su marco o sistema normativo (art. 3.1. LE)[184]. La aspiración centralizadora a la que responde la nueva normativa trata de suavizarse mediante el preceptivo informe previo que el MTAS deberá remitir en tales casos a la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.

[184] La extensión con que este último ámbito de reserva se ha producido, al amparo de una visión demasiado rígida del título competencial del art. 149.1.17ª CE, justifica las críticas que ha merecido.

La figura central de esta política coordinada es pues el recurso a la técnica de la planificación estatal, cuya expresión más significativa ha venido representada (1997-2005) en este ámbito por los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) del Reino de España y, ahora, tras la revisión de la Estrategia Europea de Empleo (EEE)[185], por los Planes Nacionales de Reformas (PNR). La voluntad recentralizadora es aquí manifiesta ya que pretende reconducir o canalizar todas las políticas de empleo de las CCAA que en estos años han crecido espectacularmente y han asumido diversos instrumentos (normalmente a través de los Pactos sociales por el empleo autonómicos). Una vez más en busca de un diseño coordinado de la política de empleo, la LE establece una doble indicación: insiste en la necesidad de respetar las orientaciones derivadas de la UE, especialmente en virtud de los compromisos asumidos por la EEE y en la obligación de integrar esta política en cualquier otra política pública (principio de transversalidad).

El resultado final de toda la actividad desplegada por los poderes públicos con competencias en el ámbito de la política de fomento del empleo no podía ser otro que la existencia de un importante conjunto de disposiciones que han incorporado una multiplicidad de estímulos al empleo en los que se combinan los objetivos, los instrumentos y los destinatarios. No obstante esta aparente riqueza normativa, se ha podido

[185] Comisión Europea: *Diez años de la Estrategia Europea de Empleo (EEE),* Comisión Europea, 2007.

constatar la existencia de dificultades que pueden explicar la escasa incidencia de las medidas adoptadas pese a su gran número. En este sentido, uno de los rasgos más destacados de la normativa referida a la parcela concreta de las políticas de fomento del empleo es su notable complejidad, derivada no sólo de la cantidad de disposiciones existentes, sino de su propia regulación jurídica, su diseño y articulación técnica. En los momentos en que se escriben estas líneas, si bien se constata el logro cosechado gracias al empeño planificador antedicho, sigue siendo de plena actualidad la opinión según la cual se está en presencia de "(…) un conjunto normativo caracterizado en gran parte por la dispersión normativa, que agrupa disposiciones de distinto rango, o de distinta índole –fiscales, sociales, administrativas- con origen en distintas Administraciones Públicas, acumuladas aluvional y en ocasiones asistemáticamente y sometidas a una fuerte movilidad normativa, fruto de la experimentalidad y a veces de la propia improvisación (…)[186]".

Si a lo anterior se añade que en dicho conjunto conviven disposiciones fruto de distintos períodos temporales, inspirados en principios diversos y con procedimientos distintos para la concesión o tramitación de las respectivas ayudas, en el panorama resultante se genera un importante grado de inseguridad jurídica en el que los problema tanto interpretativos

[186] Escudero Rodríguez, R. y Morón Prieto, R.: "Bonificaciones sociales y contrato de fomento de la contratación indefinida en el marco de la política de empleo: las reformas de 2001 (Leyes 12 y 24/2001 y RDL 16/2001)", RL, nº 11-12, 2001, p. 128.

como aplicativos impiden, incluso, un correcto control del cumplimiento de la previsiones y los requisitos legales. Dificultades estas que se ponen de manifiesto, con especial incidencia, en relación con las incompatibilidades y la concurrencia entre incentivos al empleo contenidos en normas derivadas de distintas administraciones, aspectos estos sobre los que se harán las consideraciones oportunas más adelante.

Con todo, y pese a las dificultades evidenciadas, quiere insistirse en el hecho de que precisamente por ser el epicentro de esta investigación la bonificación de cuotas de la Seguridad Social como medidas de fomento del empleo exclusivamente estatales por afectar al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17ª CE), no va a ser preciso adentrarse en el maremágnum de medidas de fomento del empleo procedentes de ámbitos territoriales distintos al estatal sino, más bien, “despejar la broza” en busca de aclarar el panorama sobre el que se pretende ahondar y que no es otro que el apuntado.

2. Normativa básica: las dos leyes españolas de empleo (de la vieja Ley Básica de Empleo a la nueva Ley de Empleo)

Con la aprobación de la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1980) y los programas de empleo que arrancan de ella “como arterias principales de

la intervención administrativa[187]" se iniciaba una singladura que ha venido a ser revisada en términos globales en 2003 con la aprobación de la nueva Ley de Empleo (Ley 56/2003).

La Ley Básica de Empleo (en adelante, LBE) establecía en su art. 4 que el Gobierno tenía que prestar especial atención a la formación y el desarrollo de una política de fomento del empleo, buscando la máxima utilización de los recursos humanos y económicos disponibles. Con tales previsiones responde a varios mandatos constitucionales de diversa intención (art. 35, 40, 130 y 131 CE). A renglón seguido, el art. 5 LBE ordena al Gobierno el establecimiento de programas de fomento del empleo de carácter temporal, especificando las acciones aplicables en el campo económico, social y educativo; y los colectivos, zonas o sectores a los que podrán ir dirigidos de forma selectiva y específica. En este momento del desarrollo del presente trabajo, interesa resaltar cómo los programas de fomento del empleo derivados de la LBE configuraron el eje de la política de empleo del momento, siendo el principal recurso en la lucha contra el desempleo de la década de los ochenta y demostrando ciertos efectos positivos, pero escasos, como vehículos para alcanzar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo[188].

[187] Ojeda Avilés, A.: *Programas contra el paro y restauración empresarial*, IELSS, 1985, p. 53.

[188] *Ibídem*, p. 60.

Poco más de dos décadas después, la aprobación de la nueva Ley de Empleo en 2003 (en adelante, LE), sin suponer grandes modificaciones normativas respecto de aspectos cruciales de la regulación contenida en su predecesora, ha resultado de crucial importancia por varias razones, entre las que, por el momento, quiere destacarse el hecho de venir a sustituir una obsoleta LBE como principal referente de la política de empleo en España.

Ésta veía, por fin, la luz en diciembre de 2003 tras superar una verdadera carrera de obstáculos y con bastante retraso frente a lo que inicialmente estaba previsto. El origen inmediato de esta nueva ley se remonta al conjunto de medidas presentadas por el Gobierno en la primavera de 2002 en orden a la reforma del desempleo y de los despidos improcedentes pero también de los Servicios Públicos de Empleo. Del primer grupo de medidas se ocupó, como es sabido, el RD-ley 5/2002, de 24 de Mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, luego sustancialmente modificado por Ley 45/2002, de 12 diciembre, del mismo título. En cuanto a la reforma de los servicios de empleo, el Gobierno elaboró un Anteproyecto de Ley de Empleo que incluso remitió al CES, con fecha 4 junio 2002, para su preceptivo Dictamen. Sin embargo, tanto la oposición de las organizaciones sindicales al signo de la reforma pretendida por el Gobierno como las críticas formuladas por el CES al

Anteproyecto en su Dictamen 7/2002, de 24 junio[189], entre otras causas, hicieron que el proyecto quedara en *stand by* durante varios meses. Habría que esperar, pues, hasta el verano de 2003 para que el Gobierno pudiera consensuar un nuevo proyecto de Ley de Empleo que sería aprobado en el Consejo de Ministros de 25 julio 2003 y que, tras su tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia, se convirtió en la Ley 56/2003, de 16 diciembre, de Empleo (en adelante, LE). Así, "(…) el régimen jurídico del empleo en la Ley 56/2003 se corresponde con una concepción más actual y sistemática de los mecanismos e instituciones que inciden en la ordenación de oferta y demanda de empleo y se adecua a los cambios normativos que en estos veintitrés años se habían ido produciendo "por goteo" en este ámbito (…)[190]".

Con motivo de la aprobación de tal Ley se ha dicho que "(…) el legislador da carta de naturaleza a lo que ya es sin duda una realidad institucional y normativa en nuestros días, como es la emersión de una nueva rama del ordenamiento representada por el Derecho del Empleo

[189] La LE fue dictaminada en fase de Anteproyecto por el CES, en Sesión Extraordinaria del Pleno de 24 de junio de 2002, quien formuló varias e importantes objeciones al texto dictaminado, al que recriminaba la insuficiencia de su contenido por no responder a una concepción integral de la política de empleo. Aunque la Ley ha salido mejorada de su tramitación parlamentaria, no ha incorporado todas las indicaciones del CES por lo que buena parte de estos reparos conservan aún justificación.

[190] Olarte Encabo, S.: *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: La subjetivación de las políticas activas de empleo*, Aranzadi, 2008, p. 137.

(…)[191]". De ahí que el Derecho del Empleo español "(...) se ha[ya] vestido de gala para recibir a su nueva ley marco, la ley que establece las condiciones básicas de las políticas oficiales de empleo a desarrollar en España en los años venideros (...)[192]". La nueva LE deroga expresamente los artículos que quedaban vigentes de la vieja Ley 51/1980, de 8 octubre, Básica de Empleo, a la que viene a sustituir como principal referente normativo de la política de empleo en España. De esta manera, "(...) la vetusta Ley Básica de Empleo ha sido derogada tras veintitrés años de vigencia, lo que supone un período de permanencia nada desdeñable en el ordenamiento laboral español, a la vista de las modernas técnicas de motorización normativa imperante (...)[193]". Aceptada sin discusión la obsolescencia de la LBE, la nueva LE pretende responder al reto que en materia de empleo plantean los cambios sobrevenidos durante los últimos veinte años principalmente en el mercado de trabajo y en el mapa institucional del Estado. Y es que no sólo se ha transformado y se ha vuelto más complejo el mercado de trabajo en el que actúan los servicios públicos de empleo, sino que también ha cambiado el entorno político e institucional.

[191] Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C.: "Más acá y más allá del trabajo: Comentario a la Ley 53/2003, de Empleo", en Molina Navarrete, C. (coord.): *Las reformas sociolaborales del final de la legislatura*, CEF, 2004, p. 27.

[192] Cavas Martínez, F.: "El nuevo Derecho del empleo. A propósito de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre", AS, nº 19, 2003, p. 349.

[193] Orcaray Reviriego, J.J.: "La nueva Ley de Empleo", JL, nº extraordinario 2003, p. 155.

Pero también otros factores adicionales han afectado al mercado de trabajo en estos años: la evolución demográfica, el fenómeno inmigratorio, el desarrollo fulgurante de las tecnologías de la información y de la comunicación, la nueva orientación de la política social (de la asistencia pasiva a los incentivos para la reinserción laboral), o la apertura a los agentes privados de los servicios de información, orientación e intermediación. Todos ellos constituyen un conjunto formidable de retos a los que ha de enfrentarse una política de empleo tendente al pleno empleo. Y es que si bien es cierto que la consecución y mantenimiento del pleno empleo se encontraba ya presente en la LBE y que para ello se articulaba una política de empleo que comprendía fomento del empleo, protección por desempleo y políticas de colocación, no lo es menos que ésta había ido perdiendo paulatinamente virtualidad al sufrir profundas amputaciones y modificaciones en su texto[194].

Por todo lo expuesto, el alcance normativo de la LBE, pese a mantenerse vigente parcialmente, era muy limitado, mostrándose obsoleta para atender cuestiones de suma importancia para la programación, aplicación y gestión de la política de empleo, tales como: la definición de un nuevo Servicio Público de Empleo (SPE), las competencias del Servicio Estatal y de los Servicios Públicos de las Comunidades Autónomas, las pautas de coordinación y cooperación entre

[194] *Ibídem*, p. 156.

ambos, los instrumentos de intermediación laboral o la relación entre las políticas activas y pasivas de empleo. Justificada así la necesidad de la reforma, la LE se propone como objetivo "(...) incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo (...)". En este contexto, la LE se ha marcado como objetivo "(...) incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo (...)".

Desde el punto de vista sustantivo, el eje de la LE lo constituye la política de empleo que asume una concepción integral de la política de empleo, incardinada en el marco general de la política económica, y que debe responder a la Estrategia Europea de Empleo. La nueva definición legal de las políticas de empleo asume la tradicional caracterización de las mismas como conjunto de iniciativas de apoyo al empleo y de intervención en el mercado de trabajo, si bien incorpora referencias al distinto escenario en que la nueva ley debe desplegar sus efectos como la interacción de tres instancias decisorias concurrentes: Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas o la ampliación de sus objetivos.

En la nueva LE el fomento del empleo si bien continúa apareciendo como sinónimo del apoyo o estímulo a la creación de nuevos puestos de trabajo, propósito en conexión directa con la integración laboral de

colectivos con dificultades para acceder al mercado de trabajo, ahora aparece como fin del Sistema Nacional de Empleo (en adelante, SNE). Lo que en la LBE eran simplemente los servicios de empleo o los servicios del INEM, en la LE se elevan a la categoría institucional de Sistema Nacional de Empleo[195] junto a otros Sistemas Nacionales preexistentes como el de Seguridad Social o el de Salud. Con ello "(…) se quiere enfatizar el carácter ordenado, finalista y coherente, obediente a un plan, de la ejecución de la política de empleo (…)[196]". Pues bien, el fomento del empleo, materia a la que la LBE dedicaba todo un Título, se conforma en la LE como fin cuyo cumplimiento debe garantizar el SNE cumpliendo así con los postulados comunitarios que, en este sentido, exigen que los EEMM consideren el fomento del empleo como un asunto de interés común (art. 126 TCE). Las acciones de fomento al empleo y apoyo a la creación de puestos de trabajo implican la adopción de medidas destinadas a incentivar a los empresarios para que contraten a las personas con mayores dificultades de inserción laboral. Tradicionalmente, esas medidas vienen consistiendo en incentivos fiscales, subvenciones directas y, sobre todo, bonificaciones de las cuotas empresariales a la

[195] Según el tenor literal del art. 5 LE, "(…) se entiende por Sistema Nacional de Empleo el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. El Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas (…)".

[196] VVAA: *Comentario a la Ley de Empleo*, Civitas, 2004, p. 49.

Seguridad Social referidas a las contingencias comunes. Pero también pueden ser de estímulo a la iniciativa empresarial, etc.

Con todo, si bien era necesaria una nueva ley que resolviera los problemas que se habían creado con la aplicación de la LBE y regulara todos los aspectos que no estaban contenidos en la misma, no por ello, con la nueva LE ya en la mano, dejan de observarse cuestiones pendientes –aún a falta de desarrollo reglamentario-. En este sentido, de ella se ha dicho que no responde, como se esperaba, a las expectativas que había alrededor de esta histórica renovación legislativa. No es una ley verdaderamente sistematizadora del inmenso, disperso y contingente arsenal de disposiciones en materia de empleo, ni una ley de reconocimiento de derechos y fijación de un sistema de garantías de efectividad de los mismos. Más bien se trata de "(…) una Ley-Programa o una Ley-Marco, eminentemente instrumental u organizativa. A lo sumo es una Ley de Cohesión y Coordinación de un complejo conjunto de estructuras, instrumentos, medidas y programas, con vistas a conseguir un Sistema Nacional de Empleo (…)[197]". En definitiva, una ley que intenta vertebrar un auténtico sistema normativo e institucional de las políticas de

[197] Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C.: "Más acá y más allá del trabajo: Comentario a la Ley 53/2003, de Empleo", *op. cit*., p. 68.

empleo que, por otro lado, no es que sea ni poco ni mucho, sino que es lo que[198].

3. La planificación estatal: El binomio LPGE y los PFE

Una vez contextualizado el interés de este trabajo en el ámbito estatal y tras haber insistido en la incuestionable influencia de la Estrategia Europea de Empleo y sus instrumentos de planificación en esta materia, ha llegado el momento de concretar el vehículo utilizado, el instrumento o herramienta de planificación usada en sede nacional para canalizar las medidas de fomento del empleo denominadas bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social y que son el objeto de esta investigación.

Y es que, el cumplimiento del mandato gubernamental de programar y coordinar las medidas de fomento del empleo vigentes en sede estatal (y otras) va referido no sólo al conjunto de ellas, sino también a aquéllas medidas que suponen diversidad y variedad dentro de un mismo grupo. Concretamente, las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social se han venido conteniendo, principalmente, en los programas de

[198] Y es que sí que es de elogiar que se haya producido una evolución desde "(…) una política "anárquica", ante la preocupante situación del empleo en los años de crisis económica a partir de los años 70, una política de ir poniendo "remiendos" de forma precipitada y urgente para contener el paro, hacia una política cada vez más planificada y sistemática, con principios ordenadores más claros y, a la vez, más diferenciados (…)", Olarte Encabo, S.: *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: La subjetivación de las políticas activas de empleo*, Aranzadi, 2008, p. 252.

fomento del empleo aprobados por el Gobierno como herramienta o instrumento de planificación concreto y exclusivo de estos incentivos estatales al empleo. Éstos, lejos de presentarse en el panorama jurídico en normas exclusivamente a ellos dedicadas, lo han hecho contenidos sea en las leyes presupuestarias por la previsión del gasto público que suponen, sea aprovechando alguna de las leyes de reforma del mercado de trabajo[199]. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, ninguna de ambas opciones está exenta de problemas e inconvenientes.

Llegados a este punto, quiere establecerse un paralelismo que, en realidad, no es tal. Y es que si bien pudiera parecer que del mismo modo y manera que en sede comunitaria, en el marco de la EEE, el empeño por crear empleo se organiza y planifica a partir de directrices contenidas en planes, en sede nacional, los esfuerzos organizativos y planificadores respecto de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como incentivos estatales al empleo pretenden plasmarse en los denominados programas de fomento del empleo (en adelante, PFE) contenidos, a su vez, en varios tipos de normas –como se demostrará a continuación-, pronto esta aseveración cae por su propio peso. Y ello porque mientras lo

[199] *Vid*. Sempere Navarro, A.V.: "La reforma del despido y del desempleo mediante RDL 5/2002, de 24 de mayo", en VVAA: *La reforma del despido…, op. cit*., p. 18; Palomeque López, M.C.: "La abusiva utilización del Decreto-Ley por la política de empleo", RDS, nº 19, 2002, p. 79 y ss. y Carmona Contreras, A. y Calvo Gallego, F.J.: "Técnica normativa y papel del Real Decreto-Ley: sobre los posibles excesos en la apreciación de la urgencia y de la delegación reglamentaria en el RDL 5/2002", RL, nº 4, 2003, pp. 211 y ss.

primero es cierto, lo segundo no. La EEE es una estrategia global e integradora de todas, o eso pretende, las actuaciones ideadas en pos de la mejora de los indicadores comunitarios en materia de empleo; mientras que los PFE españoles son meros vehículos concentradores de la mayoría, que no de la totalidad, de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como medidas de fomento de la contratación laboral de aquellos colectivos de trabajadores que encuentran mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. Ni más, ni menos. Estrategia global, la primera; agrupación de medidas concretas, la segunda.

3.1. Los problemas de técnica legislativa que plantea la previsión de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad en las leyes presupuestarias

Durante los primeros años del Estado constitucional, y siguiente lo postulado en al art. 134 CE, las Leyes de presupuestos generales de Estado (LPGE, en adelante) presentaron indudables ventajas (concentración, celeridad, pluralidad temática, etc.) que las hicieron albergar, de manera repetida, cuestiones no sólo heterogéneas sino dispares. Y es que, con el argumento de que determinadas actuaciones venían conectadas con los ingresos o con los gastos, "(…) acababa por visitarse la práctica totalidad de las materias: desde las educativas hasta las tributarias, pasando por las mercantiles o las relativas a la

organización judicial y, por supuesto, sin olvidar tanto las laborales cuanto las de Seguridad Social (…)[200]".

Este modo de actuar convirtió pronto a la LPGE en una verdadera "ley escoba" o "ley ómnibus" muy alejada de los razonables límites que a la misma convienen; la generalizada denuncia doctrinal hacia ese *modus procedendi* sintonizó con la crítica que el Tribunal Constitucional acabó formalizando en sus SSTC 76/1992 y 195/1994, entre otras. De tales pronunciamientos se desprendía la posibilidad de que la LPGE debiera reconducir sus contenidos a, de un lado, uno mínimo necesario e indisponible (previsión de ingresos y autorización de gastos) y otro eventual (cuestiones directamente relacionadas con las previsiones de ingresos, habilitaciones de gastos o criterios de Política económica y que sean complemento necesario de los Presupuestos), pero nada más, lo que obligó a cancelar la desviada técnica normativa de referencia.

Tal restricción de contenido en la LPGE, sin embargo, no acabó con la práctica de que el final de cada año natural comportase una revisión, desordenada y atropellada, de muy diversas cuestiones, sino todo lo contrario. Y es que con el argumento de que existían problemas que guardaban estrecha relación con el programa económico del Gobierno y que no eran materia de las LPGE, los diversos Ejecutivos gobernantes entre 1993 y 2003 impulsaron la aprobación de otro tipo de

[200] Sempere Navarro, A.V.: "El escondite jurídico (Un apunte sobre topografía normativa)", Actualidad Jurídica Aranzadi, nº 746, 2008.

leyes, conocidas con la rúbrica “de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social” que eran tramitadas en paralelo a la LPGE. Precisamente de ello, se deriva su usual denominación de Leyes de Acompañamiento presupuestario (LA, en adelante)[201]. Sin embargo, con este cambio de proceder no se consiguió superar las objeciones en su día formuladas a la excesiva dotación de contenidos de las LPGE, sino que, lejos de tal objetivo, llevaron hasta la exageración el desorden en la reforma y la heterogeneidad material, erosionando gravemente el principio de seguridad jurídica, desacreditando la elaboración parlamentaria de la Ley y aumentando la dispersión jurídica.

En este contexto, las leyes de acompañamiento presupuestario se constituyeron, desde un punto de vista ontológico, como leyes con entidad propia, independientes de cualquier otra, su objeto es netamente complementario del contenido en la LPGE, dadas las conexiones funcionales y causales que las unen y, más aún, a las que responde el surgimiento de tal modalidad legislativa[202].

[201] En realidad se trata de un término sociopolítico, carente de contenido jurídico inicial, que desde el lenguaje vulgar se lleva al jurídico, creando una cierta confusión e indeterminación atentadoras de la seguridad jurídica.

[202] Cazorla Prieto, L.Mª.: *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario: sus problemas de constitucionalidad*, Instituto de Estudios Fiscales, Marcial Pons, 1998, pp. 40 y ss.

La primera de las apariciones de una Ley de acompañamiento presupuestario tuvo lugar con motivo de la preparación, debate y aprobación de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección del Desempleo. Fue entonces cuando apareció en el panorama periodístico y político un término no jurídico y se empezó a hablar de la "ley de acompañamiento" de los Presupuestos Generales del Estado, precisamente porque su consideración parlamentaria transcurría paralela a la de las Leyes Presupuestos Generales del Estado anuales y porque guardaba una conexión funcional intensa con estas últimas.

Cumplen pues una subfunción, una tarea complementaria con relación a las de Presupuestos que canalizan la función principal, la presupuestaria. En otras palabras, desempeñan una función específica, no reconocida constitucionalmente de forma especial, consistente en servir de complemento de variada naturaleza a la LPGE. Esa complementariedad propia de las leyes de acompañamiento presupuestario reviste tres vertientes: la de carácter político en el sentido de que intentan dar respuesta anual al cambio de circunstancias; la de carácter económico por cuanto son imprescindibles como canal de expresión jurídica para las medidas económico-financieras necesarias a los efectos del plan financiero anual y que no pueden ser incluidas en los Presupuestos Generales del Estado; y la de carácter jurídico en tanto en cuanto en ellas se regulan una serie de materias consideradas necesarias

o convenientes para el plan financiero anual del Gobierno que supone el Presupuesto, a través de un instrumento jurídico complementario a la LPGE como es la ley de acompañamiento.

A renglón seguido, la presencia coloquial y política del concepto se fortaleció con ocasión de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, momento en el que verdaderamente la presencia de tal denominación se consolida y asume ya un carácter estructural al despojarse del coyuntural con que surge. Y es que las subsiguientes leyes de acompañamiento 13/1996 (de 30 de diciembre), 66/1997 (de 30 de diciembre), 50/1998 (de 30 de diciembre), 15/1999 (de 29 de diciembre), 14/2000 (de 29 de diciembre) y 24/2001 (de 27 de diciembre), 53/2002 (de 30 de diciembre), 62/2003 (30 de diciembre), con la misma denominación, han venido a suponer una clara consolidación semántica indicativa de la voluntad del legislador de perpetuar en el tiempo este tipo de leyes.

Aunque la primera ley denominada de acompañamiento presupuestario, la ya apuntada Ley 22/1993, recurrió al siempre socorrido argumento justificativo de las necesidades económicas propias del momento, la realidad demostró ser otra bien distinta. La verdadera justificación de estas leyes se encuentra en la necesidad de "(...) dar cobijo a aquellas materias que, conectadas con el plan financiero anual del Gobierno, no pueden encajar dentro de la Ley de Presupuestos

Generales del Estado en virtud de la doctrina del Tribunal Constitucional (...)[203]". Es por ello por lo que por esta vía se pueden superar los límites jurídicos impuestos constitucionalmente a las LPGE y aparece ante las leyes de acompañamiento un ámbito material que goza de una amplia libertad configurativa sólo constreñida por los límites generales de la función legislativa de las Cortes Generales. De hecho, "(...) el Gobierno de turno encuentra un remedio al problema en el que, sin encontrarse con las cortapisas que formalmente encuentra en aquélla [la LPGE], puede dar cobijo a todas las necesidades de reforma del ordenamiento jurídico, algunas plenamente justificadas y otras urgidas por conveniencia de última hora, de la más variada afiliación y más obsequiosas con la conveniencia política que con el razonamiento estrictamente jurídico (...)[204]". Este planteamiento conduce al contenido de éstas casi hasta lo ilimitado, como ha ocurrido en la práctica, cuando, teóricamente, no debiera ser otro que el de contemplar medidas y materias que tengan relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es acompañante.

[203] Cazorla Prieto, L.Mª.: *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario…*, *op. cit.,* p. 42.

[204] En opinión de Martín Queralt, J.: "La Ley de Acompañamiento o el sinvivir del Derecho", Tribuna Fiscal, nº 74, 1996, p. 2.

La práctica de las leyes de acompañamiento, que responde a la voluntad de ajustar el contenido y alcance de las LPGE, ha perpetuado pues esa tendencia "perversa" o "viciosa" en que incurrían aquéllas al reincidir en el mismo "vicio" que pretendían subsanar: extender su campo de actuación a materias que exceden de la función objetiva a la que están inicialmente destinadas. Así, han venido cumpliendo la función de sustentar la constitucionalidad de las normas presupuestarias, dando cobertura a las posibles tachas que de otra forma recaerían sobre aquéllas. Las críticas hechas a las LPGE, son desde ese preciso momento perfectamente exportables a las leyes de acompañamiento, que siguen conservando ese dilatado campo de actuación. No ha faltado quien ha llegado, incluso, a apuntar que a la vista de la coyuntura actual, tras la asunción de la doctrina constitucional y la promulgación de este tipo especial de leyes, lejos de haber mejorado la realidad precedente, la ha empeorado notablemente al estarse produciendo un verdadero fraude a la Constitución[205]. Con ello, este tipo de leyes ha aportado su particular granito de arena al proceso de deslocalización normativa que genera indeterminación e inseguridad jurídicas como consecuencia de la práctica consistente en incorporar determinadas normas en disposiciones sin ninguna relación con ellas (ni por su rúbrica ni por su contenido) que suelen ser meramente coyunturales o puntuales y producen un efecto de

[205] *Vid*., entre otros, Ferreiro Lapatza J.J.: "Derecho presupuestario y técnica legislativa", Revista Española de Derecho Financiero, nº 87, 1995, p. 499 y Cazorla Prieto L.M.: *Las llamadas Leyes de acompañamiento presupuestario: Sus problemas de constitucionalidad,* Marcial Pons, 1998, pp. 118-126.

camuflaje. Ante prácticas tales como la incorporación de contenidos ilegítimos o la conculcación del principio de seguridad jurídica no cabe sino una respuesta jurídica, es decir, la tacha de inconstitucionalidad, ya sea por fraude constitucional o por la conculcación del principio de seguridad jurídica.

Por fraude constitucional porque a través de las leyes de acompañamiento se llega, legislativamente hablando, hasta allí donde la jurisprudencia del TC había vetado a las LPGE. Es lo que ha dado en denominarse "reacción de la ley frente a la sentencia[206]" y que se pone de relieve en la regulación de diversas materias de forma notoriamente contraria a pronunciamientos judiciales[207]. Y es que, gracias a ellas, lo que no tiene cabida en las LPGE, se incorpora sin límite ni pudor jurídicos en las leyes de acompañamiento. El resultado de todo ello no podía ser más que "(...) un amasijo normativo con carácter aparentemente universal e ilimitado del contenido de las llamadas leyes de acompañamiento

[206] Véase Desdentado Bonete, A.: "La nostalgia del sistema: reflexiones sobre el derecho de la Seguridad Social en una época en crisis", en VVAA: Reform*a Laboral. Tutela judicial y Derechos Fundamentales. Estudios en Homenaje a Juan Antonio Linares Lorente*, CGPJ, 1997, pp. 383, 390-391).

[207] Otros autores lo consideran más como "desavenencias entre la ley y la jurisprudencia", como es el caso de Cavas Martínez, F.: "La creación del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: algunas desavenencias recientes entre el legislador y la jurisprudencia", AS, nº 15, 1998, p. 9-19.

presupuestario (...)[208]". Irónicamente, hay quien ha afirmado que como "(...) el ómnibus –LPGE- al que antes todo el mundo se refería se ha transformado en un tren articulado -ley de acompañamiento- (...)[209]".

Por vulnerar el principio constitucional de seguridad jurídica porque[210], basta con observar la realidad normativa para descubrir fácilmente como las mismas son sometidas, año tras año, a las prácticas más distorsionadoras en el marco de las leyes de acompañamiento de las LPGE al contener en su seno los más variados contenidos normativos fruto de una actuación legislativa muy controvertida. Se observa, pues, como un instrumento que bien podría actuar como dinamizador del ordenamiento se constituye en elemento dinamitador del mismo[211]. El propio TC ha puesto de manifiesto que "(...) el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...) [debe además promoverse la certeza de] qué es el Derecho y no (...) provocar juegos y relaciones entre normas como

[208] Cazorla Prieto, L.Mª.: *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario…*, *op. cit.,* p. 53.

[209] Ferreiro Lapatza, J.J.: "Derecho presupuestario y técnica legislativa", Revista Española de Derecho Financiero, nº 87, 1995, pp. 481-499.

[210] Véase Pérez Luño, A.E.: *La seguridad jurídica,* Ariel, 1991.

[211] En opinión de Ferreiro Lapatza, *op. cit.,* p. 492.

consecuencia de las cuáles se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias de las normas vigentes [e] incluso cuáles sean éstas (...)[212]". En definitiva, la inseguridad jurídica se erige pues en la manifestación más evidente del fenómeno que se viene denominando de "no comprensión", "efecto desconocimiento" u "opacidad[213]" del Derecho, que obedece a múltiples y heterogéneas razones y que se manifiesta de diversa manera según las características de cada formación histórico-cultural[214].

El hecho de que su soporte legal sean las denominadas "leyes de acompañamiento" presupuestario no es sino una manifestación más del lento pero progresivo proceso de lo que ha dado en denominarse

[212] STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4º.

[213] En opinión de Cárcova, L.Mª.: *La opacidad del derecho*, Trotta, 1998, "(...) el concepto de complejidad aparece estrechamente vinculado al concepto de derecho. (...) el subsistema del derecho aumenta en forma constante su propia complejidad interna, tornándose, correlativamente, menos transparente. Es decir, más opaco (...)".

[214] En otras palabras, "(...) algo tan necesario para la seguridad y la racionalidad jurídica, como es el entendimiento fácil y el carácter asequible de las normas, ganaría muchos enteros (...)[214]". Pese a la situación descrita y denunciada reiteradamente, lo cierto y verdad es que "(...) año tras año la tozuda realidad normativa pone sobre la mesa la inadecuación de este tipo normativo pero, pese a las críticas, la misma sale permanentemente victoriosa, sorda frente al tumulto doctrinal que anualmente ocasiona (...)", Mercader Uguina, J.R.: "La opacidad de las Leyes de Acompañamiento (Materias laborales y de Seguridad Social en la Ley de Acompañamiento para el 2001)", RL nº 7, 2001, p. 114.

"deformación de la ley". Éstas se separan de las tradicionales fórmulas legales, consideradas como "(…) ordenación abstracta y permanente, como cuadro estable que ha distribuido derechos y deberes generales y sobre la cual la sociedad vive a continuación su propio dinamismo (...)[215]", para convertirse en "(...) meros furgones de residuos normativos en las que se incorporan disposiciones que, por razones técnicas o políticas, no han encontrado acomodo en programaciones normativas anteriores (...)[216]".

De ahí que se critique que, "(...) todo cuanto entonces de escribió a propósito de las Leyes de Presupuestos y los calificativos (y aún epítetos) con que la doctrina las adornó (ley ómnibus, ley escoba, *totum revolotum*, ley saco, cajón de sastre...) pueden extenderse hoy, y con mayor propiedad si cabe, a las llamadas "Leyes de Acompañamiento". (...) [Todo ello] ha desembocado (...) en una situación todavía más caótica y descontrolada, libre ya de las ataduras constitucionales que constreñía a las Leyes de Presupuestos. (...) Por decirlo de una manera expresiva, lo que el Tribunal Constitucional expulsó por la puerta ha acabado por

[215] García de Enterría, E.: "La democracia y el lugar de la ley", en García de Enterría, E. y Menéndez, A.: *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Civitas, 1997, p.53.

[216] Mercader Uguina, J.R.: "Racionalidad del Derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento (Modificaciones en materia de procedimientos y acción protectora de la Seguridad Social en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)", RL, nº 5, 1998, p.62.

colarse por la ventana... y de qué manera (...)[217]". En idéntico sentido, se apunta como "(...) el calificativo de "ley ómnibus" que durante un gran periodo de tiempo recibió la Ley de Presupuestos del Estado es ahora perfectamente exportable al campo de las leyes de acompañamiento que siguen conservando ese dilatado campo de actuación. (...) [Es más] el ómnibus al que antes todo el mundo se refería se ha transformado en un tren articulado [ya que ahora] el Gobierno envía, al mismo tiempo, ambas leyes al Parlamento y arrastra a las Cortes a su discusión, enmienda y aprobación paralela con un defecto añadido: ahora, formalmente, la Ley de Acompañamiento no tiene ninguno de los límites que la Constitución señala a la Ley de Presupuestos. (...) La avalancha anual de normas heterogéneas no tiene ahora muro de contención de ninguna clase (...)[218]".

El fraude constitucional en que estas leyes incurren, y que lleva denunciándose desde el mismo momento de su aparición, parece haber sido, por fin y casi quince años después, corregido. Las Leyes 61 y 62/2003, de 30 de diciembre, (LPGE y LA, respectivamente) vinieron a cerrar un ciclo en el que los defectos técnicos reseñados no hacían sino

[217] Rodríguez Bereijo, Á.: "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", en VVAA: *Estudios en homenaje al profesor A. Menéndez Menéndez*, Civitas, 1996, p. 10.

[218] Ferreiro Lapatza, J.J.: "Derecho presupuestario y técnica legislativa", Revista Española de Derecho Financiero, nº 87, 1995, pp. 481-499.

agudizar en cada nueva ocasión. La realidad ha puesto de manifiesto que, descartando otras posiciones intermedias, para los años 2005, 2006, 2007 y 2008 se ha abandonado por completo la idea de legislación paralela a la LPGE y se reconducido ésta a los confines que la doctrina constitucional había venido marcando.

Con la aprobación de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2005 y 2006 se rompe, por el momento, la práctica perversa de las leyes de acompañamiento como leyes ómnibus y se opta por reconducir la situación a términos de normalidad, esto es, a incluir en la propia Ley de Presupuestos los contenidos propios de este tipo de normas y, el resto de contenidos excedentes se reconduce a leyes específicas. En otras palabras, se observa una transición de las leyes de presupuestos generales del Estado a las leyes de acompañamiento y de vuelta a las primeras, como si de un camino de ida y vuelta se tratase.

Con todo cabe hablar de un cierto progreso en la salida de contenidos de la LPGE y la consecución de la definitiva concreción del aforo propio de la misma. En el caso de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, concretamente, la LPGE 2005 (Ley 2/2004, de 27 de diciembre) optó por incorporar el PFE 2005 en la Disposición Adicional 47ª y la LPGE 2006 (Ley 30/2005, de 29 de diciembre) incluyó el PFE2006 (el primero de ellos) en su Disposición Adicional 50ª. Pero, poco después, sería el RDLey 5/2006, en su D. Final 4ª, el encargado de

contener el segundo de los PFE2006, meses después convalidado por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y de empleo, contenedora del tercer PFE 2006 en su Capítulo I, Sección 1ª, si bien con escasos cambios respecto del segundo PFE 2006[219]. Por tanto, y hasta el momento en que se revisan estas líneas, se constata la salida "definitiva" de tales incentivos estatales, y los PFE en que se contienen, de las leyes presupuestarias.

3.2. Sobre la oportunidad de la utilización de reales decretos leyes de reforma laboral y la inclusión de las bonificaciones en tales normas

La segunda técnica legal utilizada para contener y organizar las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social aprobadas para cada

[219] Tal y como se ha puesto de manifiesto, esta sucesión de varios PFE en el mismo año no es nueva ya que existen precedentes. Ya ocurrió en 2001, por ejemplo, cuando estuvieron vigentes, primero, el PFE 2000, prorrogado para 2001 por Ley 14/2000, de 29 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; después, el programa regulado en el RDley 5/2001, de 2 de marzo, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de la ocupación; y, finalmente, el contenido en la Ley 12/2001, de 9 julio, de igual título. Al finalizar ese mismo año, la disposición adicional 24ª Ley 24/2001, de 27 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, ordenó la prórroga del último programa para el año 2002, si bien incorporando algunas novedades. Posteriormente, tanto la disposición final 1ª RDley 5/2002, de 24 mayo, como la Ley 35/2002, de 12 julio y la Ley 45/2002, de 12 diciembre, introdujeron nuevos cambios. Después, el art. 47 Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, reguló el PFE 2003, el art. 44 Ley 62/2003, de 30 de diciembre, del mismo título, el PFE 2004; y la Ley 2/2004, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005, el correspondiente a dicho ejercicio. Más detalles en Luján Alcaraz, J.: "El nuevo programa de fomento del empleo", AS, nº 20, 2006.

ejercicio presupuestario, esto es, para presentar el PFE de turno ha sido la de utilizar la legislación gubernamental de urgencia vía la aprobación de los Reales Decretos leyes. Pese a ser consideración unánime la crítica a la abusiva utilización de este recurso por la política de empleo tanto por la doctrina constitucional[220] como por la *iuslaboralista*[221], no ha sido hasta fechas recientes, cuando ha vuelto a reavivarse el eterno debate existente con ocasión de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2007, de 28 de marzo de 2007 (RTC 2007\68). Ésta viene a resolver sendos recursos de inconstitucionalidad[222] contra al RDL 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y

[220] *Vid*. Santolaya, P.: *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, 1988; López Garrido, D.: "Reflexiones sobre la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 1/1992, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo", REDC, nº 38, 1993, pp. 13 y ss; Carmona Contreras, A*.: La configuración constitucional del decreto-ley*, CEPD, 1997 y "Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 96, 1997.

[221] *Vid*. Rodríguez-Piñero, M.: "La nueva dimensión de la protección por desempleo", RL, nº 13, 2002; Sempere Navarro, A.V.: "La reforma del despido y del desempleo mediante RDL 5/2002, de 24 de mayo", en VVAA: *La reforma del despido…, op. cit*., p. 18; Palomeque López, M.C.: "La abusiva utilización del Decreto-Ley por la política de empleo", RDS, nº 19, 2002, p. 79 y ss. y Carmona Contreras, A. y Calvo Gallego, F.J.: "Técnica normativa y papel del Real Decreto-Ley: sobre los posibles excesos en la apreciación de la urgencia y de la delegación reglamentaria en el RDL 5/2002", RL, nº 4, 2003, pp. 211 y ss.

[222] Los recursos de inconstitucionalidad 4781-2002 y 4915-2002 (acumulados) promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y más de cincuenta Diputados de los grupos Parlamentarios socialista, Federal de Izquierda unida y Mixto del Congreso de los Diputados.

mejora de la ocupabilidad, convalidado después por la Ley 45/2002, de idéntica rúbrica[223].

Quiere llamarse la atención sobre el hecho de que si ahora se trae a colación este debate lo es porque las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como medidas de fomento del empleo contenidas en el PFE 2003 se encontraban en la norma cuya constitucionalidad se cuestionaba. Es precisamente por ello, por las eternas dudas que las normas que han venido aprobando y regulando este tipo de incentivos al empleo han ido suscitando, por lo que se ha considerado no sólo oportuno sino preciso detenerse por unos momentos en el análisis siquiera breve de las nuevas consideraciones introducidas con ocasión de este último pronunciamiento del Alto Tribunal español (en adelante, TC).

[223] El hecho de que el RDL que ve cuestionada su constitucionalidad (5/2002) haya sido convalidado por la Ley oportuna (45/2002) no es óbice para su control. Y ello porque dado que el interés constitucional de ajustar el uso del instrumento del RDL al marco del art. 86.1, "(…) no puede considerarse satisfecho por la derivación del Decreto-ley hacia el cauce del art. 86.3 [ya que si bien] pudiera pensarse que una eficacia retroactiva de la Ley que diera cobijo a los efectos producidos por el Decreto-ley puede privar de sentido a la impugnación dirigida al Decreto ley, esto no es así, pues, velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-leyes, dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse por la utilización del procedimiento del art. 86.3 (…) [Según el FJ 4 de la STC 68/2007, de 28 de marzo de 2007 citando la doctrina ya consolidada en sentencias como la STC 155/2005, de 9 de junio (FJ 2), STC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 3), o la STC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 1)]". En otras palabras, los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del RDL por el Congreso de los Diputados "(…) no pueden corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable, pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el RDL y su convalidación o su conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podrá materialmente pronunciarse (…) [STC 155/2005, de 9 de junio (FJ 2)]".

Máxime cuando, como se verá, el PFE vigente en los momentos en que se escriben estas líneas se contiene en una ley, la 43/2006, cuyo origen se encuentra en otro RDL, el 5/2006.

Y es que, de la experiencia legislativa española[224], se deriva que las reformas del mercado de trabajo, sobre todo las que han pretendido fomentar el empleo, han sido adoptadas invariablemente por la vía de los Reales Decretos-leyes (en adelante, RDL). EN este sentido, el RDL se perfila como medio de adopción de medidas dirigidas a solventar las necesidades del mercado de trabajo, a las que ha sido preciso atender, de manera urgente e inmediata, de acuerdo con los criterios de oportunidad que el Ejecutivo haya valorado en cada escenario político. En términos generales, se constata que han sido muchos los casos en los que una materia reservada al Parlamento ha sido objeto de regulación por el Gobierno, sin observarse la extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitador para recurrir a ellos, ante la complacencia de las mayorías parlamentarias de turno que las han convalidado y la permisividad de la jurisprudencia del TC para controlar la justificación del presupuesto de hecho habilitante.

[224] Como se ha puesto de manifiesto, "(…) no es ninguna novedad que el decreto-ley ha sido utilizado con una notoria habitualidad por todos los gobiernos democráticos en los casi veinticuatro años de régimen constitucional transcurridos (…)", en Carrillo, M.: "Uso y abuso del decreto-ley", catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Pompeu Fabra, en tribuna del Pais.com, disponible en http://www.elpais.com/articulo/opinion/Uso/abuso/decreto-ley/elpepiopi/20020615elpepiopi_9/Tes.

Con ello, se ha incurrido en una frecuente práctica gubernativa, que en demasiadas ocasiones, ha convertido a la legislación de urgencia más en un instrumento de acción política coyuntural que en una vía para afrontar la resolución de problemas que requieren una respuesta inmediata. Y es que, como acertadamente se ha apuntado, "(…) el abuso de la legislación de urgencia es siempre un déficit, e incluso puede generar riesgos para el adecuado funcionamiento del sistema constitucional. En este sentido, cabe invocar de nuevo la advertencia de Hans Kelsen cuando sostenía que "el control de las ordenanzas de necesidad (el equivalente al decreto ley) resulta tanto más importante desde el momento en que en este campo cualquier violación de la Constitución significa un atentado a la frontera entre las respectivas esferas competenciales del Gobierno y del Parlamento" (…)[225]".

En este contexto, la STC 68/2007, de 28 de marzo de 2007, es una sentencia cardinal en tanto en cuanto se desvía de la doctrina constitucional seguida hasta la fecha sobre la interpretación del concepto jurídico indeterminado de "extraordinaria y urgente necesidad" como presupuesto habilitante y que había venido recibiendo críticas precisamente por la permisividad empleada en la valoración de cuándo

[225] Carrilo, M.: " 'Stop' al abuso del decreto ley", Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Pompeu Fabra, tribuna en El País.com disponible en http://www.elpais.com/articulo/opinion/Stop/abuso/decreto/ley/elpepiopi/20070420elpepiopi_13/Tes

podía el Gobierno aprobar un RDL. Lo novedoso de este fallo es que es el primero en el que se declara la inconstitucionalidad del Decreto-ley recurrido y lo es por vulnerar las exigencias limitativas del artículo 86 CE. Hasta el momento, el TC parecía haber quitado importancia a la cláusula del art. 86 CE –quedando vacía de significado[226]- y lo único importante había sido que el Alto Tribunal consignaba la posibilidad de control de los Decretos-leyes, es decir, se reconocía una potestad que, en realidad, no se había ejercido nunca antes de ahora.

El TC había venido considerando constitucionalmente lícito todo RDL cuyo objeto fuera "(…) afrontar no sólo circunstancias necesitadas difíciles de prever que ha de ser removidas en aras a la consecución de los objetivos de gobernación del país, sino también otras en las que el dato de la imprevisibilidad no aparece en absoluto y en relación a las que se exige simplemente una urgente intervención jurídica ante situaciones concretas (…)[227]". A partir de esta premisa, surgían las críticas dado que se reconocía un mayor peso "(…) al juicio puramente político de los

[226] Se trata de que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución "(…) no sea, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes (…) [STC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 6)]".

[227] STC 6/1983, FJ 5º.

órganos a los que incumbe la dirección del Estado (…)[228]", que a la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad siempre que se requiriera una acción normativa inmediata y en el plazo más breve posible, dado que, de lo contrario, podría recurrirse a la vía normal o al procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes[229]. Ahora, con ocasión del último pronunciamiento del TC apuntado, el Alto Tribunal se adentra en el control constitucional del controvertido presupuesto habilitante, ya que, con independencia de que tal motivación resulte o no convincente, lo determinante es averiguar si concurre o no, realmente, el presupuesto de hecho habilitante del Decreto ley impugnado, es decir, la extraordinaria y urgente necesidad con las características de la situación económica y social sobre la que la norma pretende actuar[230].

Pero, además, la STC en cuestión se pronuncia sobre de lo que se denominan "coyunturas económicas problemáticas[231]", que es el motivo

[228] Véanse las SSTC 189/2005, de 7 de julio (RTC 2005\189) (F. 3), 329/2005, de 15 de diciembre (RTC 2005\329) (F. 5); SSTC 11/2002, de 17 de enero (RTC 2002\11), 137/2003, de 3 de julio (RTC 2003\137) y 182/1997, de 28 de octubre (RTC 1997\182).

[229] SSTC 29/1982, FJ 3º; 6/1983, FJ 5º y 11/2002, FJ 4º.

[230] Dicha doctrina ha sido sintetizada en las recientes SSTC 189/2005, de 7 de julio (FJ 3), y 329/2005, de 15 de diciembre (FJ 5), siguiendo la contenida en anteriores resoluciones de este Tribunal, esencialmente en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, 11/2002, de 17 de enero, y 137/2003, de 3 de julio.

[231] STC 23/1993, de 21 de enero (FJ 5).

que en esta ocasión se aduce para justificar el recurso al RDL. En este tipo de situaciones[232], los Decretos leyes representaban un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a "(…) situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento e urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (…)[233]".

Sin embargo, el TC examina el preámbulo del RDL 5/2002 impugnado en busca de la motivación necesaria, de la presentación clara de la coyuntura o situación que justifica el recurso a la legislación de urgencia y que, en este caso, gira en torno a razones como la cambiante

[232] El TC no estimó contraria al art. 86.1 CE la apreciación de la urgencia hecho por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983, de 4 de febrero), de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983, de 2 de diciembre), de adopción de planes de reconversión industrial (SSTC 29/1986, de 20 de febrero), de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo), de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993, de 21 de enero), de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997, de 28 de octubre) o, en fin, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003, de 3 de julio).

[233] SSTC 6/1983, de 4 de febrero (FJ 5), 11/2002, de 17 de enero (FJ 4), y 137/2003, de 3 de julio (FJ 3).

situación de la economía internacional y la necesidad de incidir en una situación de paro todavía elevada, pero no encuentra el fundamento a la urgencia en la adopción de las medidas contempladas en la norma. Se identifican un conjunto de razones relacionadas con la realidad de la situación social y económica sobre las que la norma trata de incidir (situación cambiante de la economía internacional, nivel todavía elevado de paro y posibilidad de aprovechamiento de nuevas oportunidades de empleo)[234] pero la extrema ambigüedad de buena parte de las expresiones utilizadas para caracterizar la coyuntura en cuestión es no sólo evidente sino que pone de manifiesto "lo que se fraguaba de fondo" y que no era si n el hondo desacuerdo social existente sobre la reforma anunciada y la amenaza de huelga general.

En suma, el TC considera que no se ha aportado ninguna justificación que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE dado que los argumentos que al respecto se utilizan en el preámbulo del RDL cuestionado no sólo resultan marcadamente teóricos y abstractos -impidiendo con ello todo control de

[234] Cuestión distinta es lo que se fraguaba de fondo y que como se apuntó en aquél momento respondiera más a unas prisas desmedidas por alcanzar los objetivos marcados por Europa que terminaron por producir un hondo desacuerdo sobre el fondo de la reforma anunciada que terminó por romper el diálogo social nada más iniciarse. En palabras de Rodríguez –Piñero, "(…) se ha impuesto una reforma sin que ninguna de las partes implicadas agotara las posibilidades de búsqueda de consenso (…)", en "La nueva dimensión de la protección por desempleo", RL, nº 13, 2002, p. 2. En esa coyuntura concreta, llegó a hablarse incluso de "un cierre patronal legislativo" dado que a aprobación de la misma fue la respuesta gubernativa al anuncio sindical de una convocatoria de huelga general.

contraste con la realidad-, sino que, en buena medida, han sido matizados –cuando no neutralizados- por la propia percepción de la realidad transmitida por el Gobierno en el debate parlamentario de convalidación. Además, en ningún momento puso de manifiesto cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario. Y todo ello pese a admitir que el Gobierno dispone de un amplio margen de discrecionalidad política en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad, cuyo control externo corresponde al TC. Intervención cuyo objetivo es verificar, que no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno. Pero es que, además, ello no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del RDL adecuado a la Constitución.

Llegados a este punto, interesa destacar que el último PFE vigente (2006-2007-2008) también se contuvo, inicialmente en un RDL. Recuérdese, como ya se puso de manifiesto en *supra* Capítulo Primero. III. 5, si bien tuvo su origen en el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (AMCE de 9 de mayo de 2006) que, con los objetivos declarados de reducir la temporalidad, impulsar la creación de empleo estable y mejorar las prestaciones de los parados –además de dar cumplimiento al objetivo plasmado en la declaración del diálogo social de

8 de julio del año 2004[235]-, incorporó lo que allí se llamó expresamente un "nuevo programa de bonificaciones", éste se incorporó al ordenamiento jurídico por la vía de la legislación de urgencia, esto es, a través de la aprobación del RDL 5/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo. Luego, éste sería convalidado por el Congreso de conformidad con el art. 86.2 CE por la Ley 43/2006 de idéntica rúbrica. En esta ocasión también se generó un intenso debate político sobre la procedencia o no del recurso a la legislación de urgencia y lo que ello supone de "saltarse" el trámite parlamentario ordinario.

Sin embargo, y a diferencia de lo que en 2002 aconteció, contra el RDL 5/2006 no llegó a interponerse recurso de inconstitucionalidad alguno. Y ello, porque mientras en aquél no llegó a probarse la urgencia necesaria y la causalidad exigida en éste último sí. Pero, además, porque los contenidos del RDL de 2002 eran no sólo más amplios sino que profundizaban y alteraban sustancialmente instituciones básicas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social española –salarios de tramitación, protección por desempleo de los trabajadores del Régimen especial agrario, contratos temporales estructurales, etc.-. Con ocasión de

[235] Téngase en cuenta, además, que el AMCE se inscribe en el mismo marco que el AIEE de 1997 y que, uno de sus grandes valores es que el contenido haya sido, nuevamente, compartido por las organizaciones empresariales y sindicales, "(…) buscando el equilibrio de sus posiciones y evitando el conflicto (…)", según manifestó la CEOE en la nota que sobre el citado acuerdo está disponible en http://www.aeconsevilla.org/_pdf/reforma_contratacion_laboral.pdf

la convalidación del RDL 5/2006 por la Ley 43/2006, no se discutió[236] tanto sobre la urgencia de tal reforma como sobre el hecho de que no se aprovechase para profundizar en la búsqueda de una mayor igualdad entre hombres y mujeres o en el fomento del empleo de colectivos como el de los discapacitados, entre otros motivos.

Es más, del estudio y análisis de los diferentes contenidos del mismo se constata que es el resultado de una buena síntesis de las diferentes propuestas hechas a través del largo proceso de diálogo social, y de ahí que "(…) no pueda afirmarse esta vez que se trata de una imposición gubernamental (como ocurrió con el Real Decreto-Ley 5/2002 de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, que estuvo en el origen de la huelga general del 20 de junio), ni tampoco de un pleno éxito por parte, bien de las organizaciones empresariales, bien de las sindicales (…)[237]". En definitiva, críticas referidas no tanto al trámite de urgencia elegido por el Gobierno, como a la oportunidad política de incorporar otros contenidos o acometer las medidas acometidas.

[236] Para más detalle, véase el debate parlamentario de convalidación del RDL 5/2006, disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_190.PDF

[237] Informe que emite Eduardo Rojo Torrecilla, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Girona, sobre el Real Decreto Ley 5/2006 de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, y su impacto sobre las administraciones locales, disponible en http://www.xtraz.net/fmc_cat/IMAGES_FMC/ARTICLES/Informe_RDL_OcupAdmLocals.pdf

SEGUNDA PARTE: RÉGIMEN JURÍDICO DE LA BONIFICACIÓN DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL

CAPITULO III: LA REBAJA DE LAS COTIZACIONES EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DEL EMPLEO

I. Concepto y caracteres de la cuota a la Seguridad Social

Etimológicamente la palabra “cotización” se deriva del término cotizar, que, según el Diccionario de la Real Académica de la Lengua Española, significa “pagar una cuota”. La raíz etimológica del vocablo “cuota” está en la terminación femenina del término *quotus* (cuanto) que indica una idea de cantidad de

una cosa. Buscando una definición más apropiada al ámbito jurídico al que se refiere este trabajo, la Real Academia de la Lengua Española proporciona otra más precisa, esto es, "cantidad de dinero que corresponde pagar a un sujeto pasivo como consecuencia de la aplicación de un tributo".

En este sentido, es posible dar varias definiciones de la cotización (obligación) o cuota (objeto de la obligación), como se prefiera[238], en función del ámbito al que se haga referencia. Así, la doctrina financiera las concibe como ingresos públicos ya que se trata de una "(...) cantidad de dinero percibida por el Estado y demás entes públicos, cuyo objetivo esencial es financiar los gastos públicos (...)[239]". Desde un punto de vista más economicista, se las considera como la actividad realizada en cumplimiento de la ley en virtud de la cual los sujetos obligados aportan recursos económicos al Estado. En el ámbito propio de la Seguridad Social, el término cotización es relativamente reciente ya que, en su momento, se adoptó para el seguro social en la medida que el distanciamiento del seguro privado aconsejaba rechazar la expresión sinónima de prima[240].

[238] Y es que aunque en el terreno teórico se deja clara la diferencia entre ambos términos (art. 6.2. RGCL), en la práctica es frecuente su utilización indistinta.

[239] Martín Queralt, J. y Lozano Serrano, C.: *Curso de Derecho financiero y tributario*, 13ª edic. 2002, p. 43.

[240] Almansa Pastor, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, 5ª edic., 1987, pp. 275 y ss.

De cotización se puede hablar, pues, desde una doble perspectiva general: desde un punto de vista esencialmente económico, la cotización es uno (el principal) de los recursos financieros con que cuenta la Seguridad Social; y desde una perspectiva jurídica, la cotización supone una relación jurídica obligacional que, individual y específicamente, liga a varios sujetos.

Desde la primera de las dos perspectivas anunciadas, la económica, interesa apuntar como el debate sobre las cotizaciones sociales como principal fuente de ingresos del sistema de Seguridad Social y su influencia en la creación de empleo ha venido ocupando la atención de todos los interlocutores sociales desde hace ya algunos años. Concretamente, quiere ahora recordarse cómo una de las recomendaciones del Pacto de Toledo (la nº 8)[241], recogiendo algunas de las recomendaciones del Libro Blanco de Delors[242], aconsejaba la rebaja de las cotizaciones como elemento dinamizador del empleo y alentaba al legislador a que, en el futuro, éstas a aplicasen prioritariamente a ciertos

[241] Para más detalles, véase, entre otros, Blasco Lahoz, J.F.: *La reforma de la Seguridad Social: el Pacto de Toledo y su desarrollo*, Tirant lo Blanch, colección laboral, nº 49, 1997 y Barrada Rodríguez, A. y Gonzalo González, B.: *La financiación de la protección social en España: a propósito del Pacto de Toledo*, CES, colección de estudios, nº 41, 1998.

[242] En profundidad en Sáenz De Miera, A.: "La Política Social en Jacques Delors", RPS, nº 113, 1977.

trabajos, los de baja cualificación, y a los sectores más intensivos de la mano de obra. Todo ello con ciertas cautelas ya que la aplicación de tales criterios había de quedar condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo para que no supusiera dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

Con ocasión de la revisión del citado Pacto (2001) una de las nuevas recomendaciones (la 6ª), sobre "cotizaciones orientadas al empleo", manifiesta la utilidad de las políticas de bonificaciones y exoneraciones de las cotizaciones sociales para favorecer la incorporación (o permanencia) en el mercado de trabajo de personas con especiales dificultades de acceso (o en riesgo de expulsión del) al mismo. Se insiste en la línea de animar a seguir con la política de bonificación de las cotizaciones sociales que favorezcan la incorporación (o permanencia) en el mercado de trabajo de trabajadores con contratos indefinidos. Todo ello, además, en consonancia con los contenidos de la Estrategia Europea de Empleo de aumentar la oferta de mano de obra y hacer que trabajar resulte rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo. Así se pone de manifiesto cómo "(...) la concesión de bonificaciones va muy ligada a las opciones de política de empleo de un determinado momento y a la vez de política financiera (...)[243]".

[243] Pumar Beltrán, N.: *Política activa de empleo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 2003, p. 230.

El sistema de Seguridad Social español viene viviendo desde el mencionado Pacto y su revisión en 2001 un momento de recuperación económica que ha hecho posible el recurso a este tipo incentivos económicos estatales al empleo. Y ello porque que si bien suponen una rebaja de los ingresos en la caja del sistema de Seguridad Social, sin embargo, ésta se ve paliada porque corren a cargo a los presupuestos del SPEE evitando así que se vean afectados los ingresos del sistema de Seguridad Social. Desde entonces, se evidencia una marcada tendencia, por parte del Estado, de fomentar el recurso a las bonificaciones de cuotas como instrumentos de fomento del empleo.

Pese a que esta opción política se haya ido extendiendo progresivamente, no deja de ser vista con cierto recelo por parte de los sindicatos dadas las implicaciones que la misma representa respecto de la renuncia a la contribución solidaria a la Seguridad Social que suponen las cotizaciones, máxime teniendo como único beneficiario a los empresarios. Y es que éstos[244] reivindicaron, en la negociación de la revisión del Pacto de Toledo, conocido como "Acuerdo para la mejora y el desarrollo de la protección social", el controlar la afectación de los excedentes del fondo de reserva[245] de manera que se destinasen de

[244] Para más detalles sobre la postura sindical, véase "Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social", en Cuadernos de información sindical, nº 8, 2001.

[245] Pese que fue en 1989, coincidiendo con las primeras medidas de separación de las fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social (Art. 24 de la Ley 37/1988, de 30

forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales. En este sentido, el nuevo Acuerdo Social de 2001, en su apartado III, dio un paso más allá al concretar la cuantía del propio fondo de reserva. La finalidad exclusiva del fondo de reserva no implica que la globalidad de los eventuales excedentes que puedan originarse en el ámbito contributivo de la protección social se tenga que destinar en su totalidad a la dotación del citado fondo, si no que se prevé puedan aplicarse a tres áreas: la mejora de las prestaciones, la dotación del fondo de reserva y la rebaja de las cotizaciones empresariales como elemento esencial de la dinamización del empleo.

Desde la segunda de las perspectivas propuestas para estudiar la cotización, la jurídica, la relación obligacional de cotización deviene en contenido esencial de la relación de Seguridad Social, con estructura

---

de diciembre, de PGE1989), cuando se previó la creación de un fondo de reserva constituido por los excedentes que pudiesen generarse en la Seguridad Social en cada ejercicio económico, en la forma prevista en el art. 91 LGSS, sin embargo, habría que esperar hasta 2003 para aprobar la Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (Ley 28/2003, de 28 de septiembre). Ésta última norma procedió a modificar el art. 91 LGSS que, a partir de ese momento, prevé que "(...) en la Tesorería General de la Seguridad Social se constituirá un fondo de reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender a las necesidades futuras del Sistema de la Seguridad Social en materia de prestaciones contributivas, en la forma y demás condiciones que determine la ley reguladora del mismo (...)". Finalmente, este Fondo se creó en el año 2000 en cumplimiento de la recomendaciones del Pacto de Toledo y del acuerdo alcanzado entre el Gobierno y los agentes sociales en 1996 para la consolidación del sistema de pensiones, con el objetivo de constituir reservas que permitan atenuar los efectos de los ciclos económicos bajos y garantizar el equilibrio financiero del sistema.

propia tanto respecto de los aspectos estáticos (sujetos y objeto) como dinámicos (nacimiento, desarrollo y extinción). Las cotizaciones pueden ser definidas como "(…) las aportaciones económicas que trabajadores y empresarios realizan, con la finalidad de sostener financieramente al sistema, aportaciones, por otra parte, que básicamente se calculan (…) sobre la base del salario de los primeros (…)[246]". Y ello porque la cotización social "(…) es el instrumento mediante el cual se obtienen los medios económicos necesarios (…) para contribuir al sostenimiento de los costes económicos de la previsión social (…)[247]".

Así definida, la cotización a la Seguridad Social presenta una serie de caracteres que la conforman como obligación legal que las hace tan próximas a los tributos (ingresos públicos) que va a ser posible emplear en su análisis los conceptos y categorías tributarias. De hecho, "(…) no hay razones, salvo desde un criterio formal, de distinción entre el tributo "clásico" y la cuota como objeto de la obligación de cotización a la Seguridad Social (…)[248]". El que las cotizaciones no sean legalmente tributos "(...) no impide aplicarles el tratamiento constitucional previsto

[246] Fernández Pavés, Mª J.: *Las cotizaciones a la Seguridad Social: Análisis jurídico tributario*, Marcial Pons, 1996, p. 53.

[247] VVAA: *Manual de Seguridad Social*, Tecnos, 2005, p. 148.

[248] Fernández Pavés, Mª J.: *Las cotizaciones a la Seguridad Social, op. cit.*, p. 19.

para éstos (...) [ya que] el deber de cotizar presenta indudables analogías con el fenómeno tributario (...)[249]".

1. ¿Es la obligación de cotizar una obligación tributaria?

Partiendo de la conceptuación del tributo como "(...) un ingreso público de derecho público, obtenido por un ente público, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente obligado, como consecuencia de la aplicación de la ley a un hecho indicativo de capacidad económica (...)[250]", las cotizaciones participan de las notas o caracteres esenciales que distinguen a los tributos: son prestaciones coactivas, impuestas unilateralmente por el Estado y su destino es la financiación de necesidades colectivas[251].

En primer lugar, al nacer como consecuencia de una obligación legal o *ex lege*, la mera realización del presupuesto de hecho, es decir, la

[249] Blat Gimeno, F. y Goerlich Peset, J. Mª.: "Régimen constitucional de la cotización", en VVAA: *XV Jornadas en estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, Madrid, junio, 1992.

[250] Martín Queralt, J. y Lozano Serrano, C.: *Curso de Derecho financiero y tributario*, 13ª edic., 2002, Tecnos, p. 78. En esta misma línea también es posible mencionar a otros muchos como Sainz de Bujanda, F.: *Lecciones de Derecho financiero*, Madrid, 1990, p. 165; Sánchez Barriga-Peñas, R.: "Reserva de ley y cotización a la Seguridad Social. Especial referencia a la cotización por horas extraordinarias", RL, nº 6, 1992, pp. 28-54.

[251] Pérez Royo, F.: "Ingresos tributarios a la Seguridad Social", en VVAA: *Curso de Derecho Tributario, Parte especia*l, Marcial Pons, 2003, p. 955.

existencia de relación laboral produce el surgimiento de la misma, desechando el resto de fuentes de las obligaciones admitidas por el Código Civil (CC). Consecuentemente, el único mecanismo para el nacimiento de la obligación de cotizar va a ser la verificación del presupuesto de hecho al que la norma ha asociado su existencia. De tal manera que su nacimiento es automático al realizarse el presupuesto objetivo por cuanto no se precisa actuación administrativa previa alguna. Ello significa que surge siempre con independencia de la voluntad de las partes, tanto de la Administración como de los particulares, y si bien éstos son libres de realizar o no el hecho descrito y tipificado, una vez lo realicen se devengará inmediatamente la obligación, de acuerdo con la voluntad y el mandato de la ley. Esto se traduce en que tanto la creación *ex novo* como la modificación posterior o la concreción de elementos esenciales de la obligación (subjetivos, objetivos y cualesquiera otros) sólo sea posible por la propia normal legal. Lo que no quiere decir que no quepan desarrollos reglamentarios de los contenidos de la misma.

En segundo lugar, en cuanto obligación de Derecho público, tanto su contenido como su régimen jurídico quedan también al margen de la voluntad de las partes, radicando en ello su mayor diferencia con las obligaciones de Derecho privado. Es la propia ley la que establece taxativamente las modalidades y cuantía del crédito tributario, regulando de modo exhaustivo cualquier incidencia que pudiera afectarle. De ahí la nota de indisponibilidad que del mismo se predica. Esta rigidez del

ordenamiento al regular la obligación tributaria constituye una prueba evidente de que con ella no se está tutelando un interés privativo de la Administración, en cuanto titular de un derecho de crédito, sino que en la base de éste se halla un interés público o colectivo en el cobro del tributo. Sólo la naturaleza pública de este interés tutelado por la obligación tributaria explica y justifica las garantías con que el mismo se rodea, así como las prerrogativas que a la Administración se conceden para su efectividad. De esta nota deriva, además, el hecho de que se desdibuje el principio de sinalagmaticidad, ya que la cotización no aparece como contraprestación, sino que su fin es contribuir al sostenimiento del sistema de la Seguridad Social, de una forma genérica y no necesariamente referida al sujeto cotizante. En otras palabras, "(...) desde el momento en que la Seguridad Social se convierte en una función del Estado, la adecuación entre cuota y prestación no puede utilizarse como criterio para determinar la validez de las normas (...)[252]". Es más, "(...) su configuración como función del Estado y la referencia a la cobertura de situaciones de necesidad (...) implica que las prestaciones (...) no se presenten ya (...) como prestaciones correspondientes y proporcionales en todo caso a las contribuciones y cotizaciones de los afiliados, y resultantes de un acuerdo contractual (...)[253]". De tal manera que "(...) no es a la garantía del

[252] En palabras del TC en sentencias como la STS 103/1983, de 22 de noviembre (FJ 3º) o la STC 121/1983, de 15 de diciembre (FJ 3º). Con estos pronunciamiento el TC se hace eco de la vieja doctrina escisionista, pero, para más detalles, *vid*. Tatay Puchades, C.: "La obligación de cotización", TS, nº 20, 1992, pp. 7-2.

[253] STC 65/1987, de 21 de mayo (FJ 3º).

equilibrio cuota-prestación a lo que tiende el sistema (...)[254]", sino todo lo contrario, "(...) se parte de una concepción sinalagmática individualizada de la relación cotización-prestación que es incorrecta (...)[255]", admitiendo que "(...) la correspondencia que pueda existir entre cotización y prestación no puede equipararse con la que deriva de una situación contractual (...)[256]".

La tercera nota definitoria de la obligación tributaria, y por analogía de la obligación de cotizar a la Seguridad Social, consiste en que su objeto es una prestación patrimonial a un ente público, concretamente la TGSS, por lo que, admitiendo la configuración obligacional, se trataría de una obligación de dar y, más concretamente, de dar una suma de dinero. La cotización tiene, pues, un carácter económico que se traduce en una aportación dineraria que los sujetos obligados, a través de los sujetos responsables, deben realizar a las entidades gestoras (sujetos perceptores) para el cumplimiento de sus fines.

Como se ha adelantado, el hecho de que su estructura las haga tan próximas a los tributos, de manera que son perfectamente transpolables

---

[254] STC 65/1990 (FJ 9º).

[255] STC 97/1990 (FJ 4º).

[256] STC 167/1990 (FJ 3º).

en el estudio de éstas algunos de los conceptos y categorías tributarias, no es una consideración unánime entre la doctrina, aunque, con el paso del tiempo, haya llegado a ser la mayoritariamente aceptada[257]. Y es que la construcción de tesis científicas sobre la determinación de la naturaleza jurídica de las cuotas a la Seguridad Social ha ocupado un lugar muy significativo entre los estudios tanto de la disciplina del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (desde la perspectiva de las prestaciones) como desde la del Derecho Tributario y Financiero (desde una perspectiva estrictamente contable y presupuestaria), pudiéndose distinguir, tradicionalmente, dos planteamientos: los privatistas y los publicistas. Sin ánimo de reproducir aquí la intensidad que tal debate cobró en su momento y que hoy parece superado, sí que parece oportuno recuperar una serie de notas que pueden ser útiles para el entendimiento de algunos de los aspectos que posteriormente se traerán a colación.

2. Las distintas posiciones doctrinales sobre la naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social

[257] Por todos, Borrajo Dacruz, E.: "La obligación jurídica de cotización", en *Estudios Jurídicos de Previsión Social,* Ed. Aguilar, 1962; Vicente-Arche Domingo, F.: "En torno a la naturaleza jurídica de las cuotas a la Seguridad Social", en RDFHP, nº 44; Almansa Pastor, M.: *Derecho de la Seguridad Social,* Tecnos, 1977; De la Villa, I.E. y Desdentado, A.: *Manual de Seguridad Social*, Aranzadi, 1977; Mateo Rodríguez, L.: *La tributación parafisca*l, Col. Univ. De León, 1978; Albiñana García-Quintana, C.: *Sistema Tributario Español y comparado*, ICE, 1983; Alonso Olea, M.: *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, 1983.

Entre los laboralistas, resulta ya clásica la distinción establecida por Borrajo Dacruz[258] respecto de la evolución de las tesis sobre la naturaleza jurídica de la cotización a la Seguridad Social, y que se ha ido completando con las aportaciones posteriores de otras investigaciones jurídicas al respecto. Resumidamente, se pueden diferenciar tres grandes bloques, cada uno de los cuales agrupa las distintas posiciones doctrinales que las han postulado. Así, es posible distinguir entre las tesis no jurídicas, las jurídico-privadas y las jurídico-públicas. Mientras las primeras consideran la cuota como un costo de producción o como salario diferido desde una perspectiva económica, las otras dos parten de una perspectiva estrictamente jurídica pero con diferencias.

Las tesis jurídico-privadas identifican la naturaleza jurídica de la cuota a la Seguridad Social con la de la prima en el seguro privado, es decir, que la conciben como una contraprestación del asegurante al asegurador por la asunción que éste hace del riesgo, por el aseguramiento de las diversas contingencias. Como puede apreciarse, esta tesis encaja a la perfección en la época de los seguros sociales en la que fue habitual considerar que la cuota empresarial tenía una naturaleza jurídica idéntica a la prima del seguro privado, entendida como contraprestación económica de la obligación del asegurador de cubrir un riesgo. Esta explicación comenzó a resultar insuficiente, e incluso carente

[258] Borrajo Dacruz, E.: "El contenido de la relación jurídica de seguro social", I y II, Revista de Derecho Mercantil, 1960, nº 76-77.

de fundamento, desde el momento en que se generalizó un sistema de Seguridad Social público, con respaldo constitucional, que fue evolucionando hacia la desvinculación entre la obligación de cotizar y el derecho a prestaciones (ruptura de la sinalagmaticidad propia de los seguros sociales).

Las denominadas tesis jurídico-públicas sostienen la naturaleza jurídico-tributaria de la cuota. En la actualidad, la caracterización de la cuota como prestación de carácter público, de naturaleza sustancialmente tributaria, es mayoritaria entre la doctrina especializada. Los caracteres de la cotización a la Seguridad Social coinciden con las notas típicas de los tributos. La relación jurídica de cotización posee como núcleo una relación obligatoria cuya fuente es la Ley y no la voluntad contractual, que las entidades gestoras de la Seguridad Social tienen naturaleza jurídico-pública y que no cabe ya negar el carácter de necesidad pública a la protección dispensada por los sistemas de Seguridad Social como parte indisoluble del Welfare State. En suma, en torno a la cotización "(…) se acepta hoy generalmente la naturaleza jurídico-pública de la misma por su triple caracterización de obligación impuesta por la ley, no contractual, a favor de un ente público y para la realización de un interés público (…)[259]".

[259] Alarcón Caracuel, M. R. Y González Ortega, S.: *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, 1991, p. 149.

Aceptadas mayoritariamente las tesis jurídico-públicas que sostienen la naturaleza jurídico-tributaria de las cuotas a la Seguridad Social, se puede incorporar un elemento más al debate. Al existir una cierta variedad de categorías tributarias o figuras de tributación (el impuesto, la tasa, la contribución especial, las exacciones parafiscales), se hace preciso determinar a qué clase de tributo responde la obligación de cotización a la Seguridad Social. Esto último sí que ha provocado una importante disparidad de posturas que, por razones obvias, no interesa reproducir aquí. Y es que sin pretender optar por una u otra de las categorías tributarias señaladas, son muchos los que, atendiendo a la estructura del hecho imponible, consideran a las cotizaciones a la Seguridad Social catalogables dentro de la categoría de los impuestos[260] por ser éste el tipo tributario en el que con menores dificultades se las puede encajar[261].

[260] En este sentido se apunta que si bien sólo el Estado, y por reflejo o delegación del mismo las entidades menores subrogadas en él, pueden exigir el cumplimiento de las obligaciones impositivas, sin embargo, admiten la existencia de un conjunto de exacciones que, sin haber sido establecidas por el Estado ni por los entes menores subrogados, gozan de algunas características de la imposición, entre las que se mencionan las cuotas a la Seguridad Social que son obligatorias y, a menudo, se recaudan junto con los impuestos estatales, e incluso, en algunos países se denominan "Impuestos de la Seguridad Social". No obstante, en contra, se ajustan al principio de contraprestación y, por ello, difieren del impuesto.

[261] VVAA: *Curso de Derecho Tributario*, Tecnos., 2001, pp. 899; VVAA: *Curso de Derecho Tributario, Partes especia*l, Marcial Pons, p. 955; Fernández Pavés, Mª. J.: *Las cotizaciones a la Seguridad Social…, op. cit.*, 1995.

En cualquier caso, el seguir un criterio más o menos formalista a la hora de clasificar y, aún más, calificar estas instituciones tributarias puede llevar a imposibles jurídicos. Sería mucho más coherente reparar en criterios materiales, es decir, en función del contenido de la institución, y no de la norma aplicable, haciendo prevalecer unos parámetros sustantivos y no meramente positivistas. Manteniendo una postura claramente formalista, el TS tuvo la ocasión de pronunciarse, en cuatro sentencias clónicas de fecha 3 de diciembre de 1999, sobre la naturaleza jurídica de las cotizaciones a la Seguridad Social[262], en las que reiterando la doctrina que en dicho sentido se recoge en su anterior jurisprudencia (27 de marzo de 1991 y 9 de mayo de 1992, principalmente), afirma que "(…) merecen la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público caracterizadas por el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público, y su imposición coactiva. Se trata de obligaciones de pago de carácter general que se impone a quienes se encuentran en las situaciones legales de las que deriva el deber de cotizar, contribuyendo de este modo a la satisfacción del interés público que existe en el funcionamiento del sistema de Seguridad Social con las prestaciones que comporta (…)". No obstante, la postura mantenida en esta ocasión por el TS se alinea en sentido contrario a la actual y

[262] Para un comentario crítico sobre las mismas, véase Martín López, J.: "Algunas reflexiones sobre la naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social (A propósito de las SSTS de 3 de diciembre de 1999)", RL, nº 23-24, 2002, pp. 75 y ss.

mayoritaria tendencia doctrinal que viene confiriendo a las cotizaciones sociales una naturaleza sustantivamente tributaria.

Y ello porque desde una posición claramente antiformalista, se argumenta que "(...) no basta que la normativa que establece su régimen jurídico no venga recogida por la misma disposición, sino que lo realmente determinante es si el contenido material de dicha regulación, si el régimen jurídico que se establece es o no coincidente; con independencia de la disposición que lo regule y aun del órgano administrativo concreto que lo aplique (...)[263]". De seguir criterios estrictamente formalistas, las cuotas a la Seguridad Social no podrían encajar en ninguna de las categorías tributarias apuntadas. Desde una postura menos formalista, lo realmente determinante es si el contenido material de dicha regulación, si el régimen jurídico que se establece, es o no coincidente. Y, al repasar los aspectos estructurales de la cotización de la Seguridad Social que forman su contenido, los principales criterios que rigen al respecto tal obligación, las actividades administrativas seguidas para su aplicación y el control de su cumplimiento, se llega al convencimiento final de que la naturaleza jurídica de la misma no es otra que la tributaria.

La naturaleza tributaria de las cotizaciones exige su sometimiento al principio constitucional de reserva de ley. No obstante, la reserva de ley

[263] Fernández Pavés, Mª J.: *Las cotizaciones a la Seguridad Social, op. cit.*, pp. 38-39.

en materia tributaria parece tener carácter relativo, es decir, que no todos sus contenidos han de ser regulados por ley, sino tan sólo el establecimiento de los tributos y de beneficios fiscales que afecten a tributos del Estado (art. 133.1 y 3 CE). Pese a lo ambiguo de la expresión, es mayoritario considerar por "establecimiento de un tributo" la definición sus elementos esenciales (sujetos pasivos, hecho imponible, elementos mínimos de cuantificación, etc.) ya que, de lo contrario, se vaciaría de contenido el mandato constitucional[264]. La obligación de cotizar a la Seguridad Social, como obligación tributaria con especialidades tal y como se ha venido sosteniendo líneas atrás, aparece sujeta el principio de reserva material de ley "relativa" ya que sólo sus elementos esenciales o configuradores deberán estar sujetos al mismo, pudiendo los restantes, ser susceptibles de desarrollo reglamentario. Con ello el TC se ha hecho eco de una generalizada corriente doctrinal que puso de relieve la insuficiencia de la fórmula acogida por la CE, subsanando así el laconismo de la misma. Y es que, según el Alto Tribunal, y aunque la CE

[264] En este sentido, la STC 179/1985, de 19 de diciembre (planteamiento ya sostenido en sentencias anteriores como las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 6/1983, de 4 de febrero; 41/1983, de 18 de mayo; 51/1983, de 14 de junio, y perpetuado por otras posteriores como las SSTC 19/1987, de 17 de febrero; 37/1987, de 26 de marzo; 182/1997, de 28 de octubre; 14/1998, de 22 de enero y 233/1999), declaró el carácter relativo de la reserva y la necesidad de ley para regular los elementos esenciales del tributo al considerar que "(...) si bien la reserva de ley en materia tributaria ha sido establecida por la Constitución de manera flexible, tal reserva cubre los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y concretamente la creación *ex novo* del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo (...)".

haya acogido un concepto de reserva de ley relativa, los arts. 31 y 33 CE exigen que el establecimiento de los tributos se haga precisamente con arreglo a Ley, lo que implica la necesidad de que sea el propio Parlamento el que determine los elementos esenciales del tributo. Dificultad manifestada, por ejemplo, en el tema de las bases y los tipos de cotización.

En lo que a las cotizaciones se refiere, esto se traduce en que la LGSS determina el hecho imponible, cuya realización hace nacer la obligación de cotizar, además de determinar aspectos tales como los sujetos obligados al pago, el objeto de la deuda, y el resto de los elementos esenciales o configuradores de tal obligación, siendo los elementos no considerados como tales o el desarrollo de los así considerados los únicos susceptibles de desarrollo reglamentario.

3. Dinámica de la obligación de cotizar: la determinación de la cuota

3.1. Nacimiento, duración y extinción de la obligación de cotizar

Según la normativa específica[265] la cotización a la Seguridad Social es obligatoria y nace desde el momento de iniciación de la actividad

[265] La norma fundamental a tener en cuenta es la LGSS (RDLegislativo 1/1994, de 20 de junio), pero como normativa con rango reglamentario han de tenerse en consideración, además, los reglamentos de cotización y liquidación (en adelante, RGCL) y el general

correspondiente, determinándose en las normas reguladoras de cada Régimen las personas que hayan de cumplirla. Y es que "(…) estando la obligación de cotizar vinculada a la realización de una actividad profesional incluida en el campo de aplicación del Régimen general, la dinámica de la cotización sigue a la propia dinámica de aquel hecho (…)[266]".

El comienzo de la actividad profesional origina, por tanto, el nacimiento de la obligación de cotizar. Esto tiene por consecuencia que la mera existencia de la relación laboral, incluido el periodo de prueba o con el inicio de la situación relacionada con la actividad de las personas incluidas en el campo de aplicación del Régimen General, venga o no acompañada por la solicitud de afiliación y/o alta genera tal obligación. En este sentido ha de tenerse en cuenta que si bien, lo normal es que se presuma iniciada la actividad desde la fecha de efectos indicada en la solicitud de la afiliación y/o alta a la TGSS, la no presentación de la solicitud de afiliación y/o alta no impide el nacimiento de la obligación de

---

de recaudación de los recursos del sistema de Seguridad Social (en adelante, RGR), aprobados por los Reales Decretos 2064/1995, de 22 de diciembre y 1637/1995, de 6 de octubre, respectivamente. Éste último ha sido recientemente derogado por el RD 1415/2004, de 11 de junio (BOE nº 25). Ambos han resultado modificados posteriormente por el RD 1041/2005, de 5 de septiembre (BOE nº 222, de 16 de septiembre)

[266] VVAA: *Sistema de Seguridad Social*, Tecnos, 2003, p.213.

cotizar que tiene como presupuesto de hecho el comienzo de la actividad si ésta comenzó realmente (art. 106.1 LGSS y 12 RGCL).

En caso contrario, es decir, si no se inició la actividad en la fecha notificada al solicitar el alta, los interesados deberán probar ese hecho, a fin de que no nazca la obligación de cotizar (art. 14 RGCL). El que el legislador ponga el acento en la situación fáctica, en la realidad laboral subyacente, más que en el cumplimiento estricto de los requisitos formales que deben acompañarla es lógico ya que de lo contrario se llegaría al absurdo de "(...) que dependería de la voluntad cumplidora o, por el contrario, transgresora del empresario en cuanto a sus deberes para con el trabajador, el surgimiento de su obligación de cotizar con la de su asalariado (...)[267]".

La obligación de cotizar se va a mantener durante todo el periodo en que el trabajador o asimilado, comprendido en el campo de aplicación de los distintos Regímenes del sistema de Seguridad Social, desarrolle su actividad, preste los servicios determinantes de su inclusión en los mismos, o se encuentre en situación jurídica conexa con dicha actividad o servicios (art. 106.2 LGSS y 13 RGCL). Además, continuará en otras situaciones en las que pese no realizarse actividad se mantiene la obligación de cotizar como ocurre en las situaciones asimiladas al alta en

[267] Fernández Pavés, Mª. J.: *Las cotizaciones a la Seguridad Social…, op. cit.*, pp. 57-58.

el Régimen General (art. 13.2 RGCL en relación con los arts. 106 y 125 LGSS).

Esta obligación se extingue con la solicitud en regla de la baja. Por tanto, se entiende por concluida con el cese en el trabajo, en la actividad o en la situación determinante de nacimiento y subsistencia de la misma, siempre que se comunique la baja en el tiempo y forma establecidos (art. 14.1 RGCL). No obstante, ha de tenerse en cuenta que el dato prioritario a tener en cuenta es la continuación o no de la actividad o trabajo generadores del nacimiento de tal obligación. De tal manera que en los casos en que no se solicite la baja o se haga fuera de plazo y en modelo o medio diferente del establecido, la obligación de cotizar no se entenderá extinguida sino hasta el día en que la TGSS conozca del cese en el trabajo o actividad determinante del nacimiento de la misma (art. 14.2 RGCL). Es más, la mera solicitud de la baja y el reconocimiento de la misma tampoco no la obligación de cotizar si se demuestra la continuación de la prestación de servicios o actividad determinantes del nacimiento de la misma (art. 14.5 RGCL). Cabe incluso que la TGSS curse la baja de oficio, por conocer el cese en el trabajo, en la actividad o en la situación de que se trate como consecuencia de la actuación de la ITSS, por los datos obrantes en la misma o en una entidad Gestora o por cualquier otro procedimiento. En estos casos, la obligación de cotizar se extinguirá desde el mismo día en que se haya llevado a cabo dicha actuación inspectora o hayan sido recibidos los datos o documentos que

acrediten el cese en el trabajo por cuenta ajena, en la actividad de que se trate o en la situación correspondiente (art. 14.3 RGCL). No obstante, queda a salvo el derecho de los interesados de probar que el cese en la actividad, o en la situación de que se trate, tuvo lugar en otra fecha distinta de la de la baja, a efectos de extinguir la obligación de cotizar (art. 14.4 RGCL).

3.2. La determinación de la cuota

La fórmula para obtener la cuota, con independencia de que en determinados supuestos la cuota puede ir determinada directamente en su cuantía, es fruto de una operación liquidatoria consistente en aplicar un determinado porcentaje, llamado tipo de cotización, a una cantidad fijada legalmente, denominada base de cotización. Sin embargo, una vez determinada la cuota íntegra, se prevé la posibilidad de llevar a cabo una serie de operaciones sobre la misma que, bajo la forma de deducciones, reducciones y bonificaciones, suponen una intervención pública sobre la cuota como recurso económico-financiero del sistema de Seguridad Social.

La fórmula para obtener la cuota[268], como cantidad o importe a liquidar a la TGSS como objeto de la obligación de cotizar, es fruto de una

[268] Desde 1992, las reglas básicas para la determinación de las cotizaciones a la Seguridad Social se fijan en la LPGE de cada año y en las normas reglamentarias específicas de desarrollo.

operación liquidatoria consistente en aplicar un determinado porcentaje, llamado tipo de cotización, a una cantidad fijada legalmente, denominada base de cotización.

La definición de la magnitud tomada como base de cotización a la Seguridad Social está integrada por la totalidad de las retribuciones que mensualmente tenga derecho a percibir el trabajador o asimilado, o las que efectivamente perciba de ser éstas superiores, por razón del trabajo que realice por cuenta ajena, y cualquiera que sea la forma o denominación de las mismas. Y ello con la única excepción de los conceptos excluidos de forma expresa en el art. 109.2 LGSS y en los términos y con el alcance conferido al art. 23 RGCL (desarrolla los apartados a)-f) del art. 109.2 LGSS), con un mandato expreso armonizador del concepto laboral de retribución con el concepto tributario de renta de trabajo. Una vez calculado el importe total de las retribuciones computables para la base de cotización, se comprobará que el mismo queda comprendido entre las bases máximas y mínimas correspondientes al grupo de cotización al que pertenezca el trabajador por razón de su categoría profesional[269].

[269] El principio básico de cotización por salarios reales es objeto de limitación a través de la fijación de topes, tanto máximo como mínimo, de manera que la remuneración efectiva servirá como base únicamente en la medida en que se encuentre comprendida dentro de los indicados topes. Para ver las bases mínimas y máximas de cotización establecidas para el año 2008 ver la Orden TAS/76/2008, de 22 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial

El tipo de cotización aplicable a la base de cotización para determinar la cuota íntegra a ingresar es un porcentaje numérico, único para todo el ámbito de protección del Régimen General, que es fijado anualmente por las LPGE (art. 16.1 LGSS y 10.3 RGCL) en las que se hace la distribución necesaria para determinar las aportaciones del empresario y trabajador obligados a cotizar. Aún cuando la cotización a la Seguridad Social se realiza en un acto único, no existe un único tipo de cotización sino que se aplican distintos porcentajes sobre las bases de cotización de las diversas contingencias protegidas. Y es que junto a las cuotas de la Seguridad Social se liquidan las aportaciones de empresarios y trabajadores al desempleo, FOGASA y formación profesional, constituyendo lo que se denomina "conceptos de recaudación conjunta". En el año 2007, para las contingencias comunes, se establece el 28.30% del que el 23.60% corre a cargo de la empresa y el 4.70% a cargo del trabajador.

Tanto la base de cotización como los tipos aplicables a las mismas varían según se trate de cotización por contingencias comunes, profesionales, horas extraordinarias o conceptos de recaudación conjunto (desempleo, FOGASA y formación profesional). Y es que el hecho de que

y Formación Profesional, contenidas en la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.

la relación de cotización constituida entre la TGSS y la empresa obligada sea única no quiere decir que las bases y los tipos también lo sean.

II. La rebaja de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social

Una vez determinada la cuota íntegra, se prevé la posibilidad de aplicar una serie de beneficios de cotización[270] sobre la misma que, bajo distintas formas, como se verá, suponen una intervención pública sobre las cotizaciones como principal recurso económico-financiero del sistema de Seguridad Social (art. 15 y 17 RGCL). La liquidación de la cuota íntegra va a poder ser objeto de deducciones, reducciones y bonificaciones por las causas y en los términos y condiciones expresamente establecidos en la legislación específica. Y es que al igual que sucede en la cuota fiscal, la cuota social también contempla supuestos varios de deducción, reducción y bonificación, con la consiguiente modificación de la cuota a ingresar durante el período de liquidación.

Dentro del conjunto de estas medidas hay que considerar aquellos incidentes en la cuota empresarial a la Seguridad Social que, bajo la

[270] Aunque también va a ser posible incrementar la cuota íntegra como ocurre en los contratos de carácter temporal de duración efectiva inferior a 7 días, en los que la cuota empresarial por contingencias comunes se incrementará en un 36%, salvo en los contratos de interinidad (art. 26 O. TAS/76/2008, de 22 enero, no es éste el asunto que nos ocupa.

articulación de diversas fórmulas, pretenden su rebaja bajo diversos argumentos. Y es que, con independencia de la acción protectora dispensada por el sistema de Seguridad Social español, ésta no agota la capacidad del sistema. Antes al contrario, se extiende en una serie de medidas de apoyo a la política social y económica que se instrumentan en favor de aquellas situaciones, colectivos o sectores que requieren actuaciones urgentes al respecto.

Destacan con especial relieve aquellas que consisten en deducciones, reducciones o bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social y que, en unos casos, se producen con cargo exclusivamente a los presupuestos de la Seguridad Social (deducciones y reducciones) y, en otros, se imputan a los presupuestos de gastos del Servicio público de empleo estatal (bonificaciones). Es por todo ello por lo que antes de comenzar con el análisis del régimen jurídico vigente de aquéllas, se ha considerado conveniente distinguirlas de esos otros incidentes en la cuotas empresariales a la Seguridad Social con los que, precisamente por guardar similitudes, son frecuentes las confusiones en la praxis y su utilización no sólo indistinta sino, incluso, como sinónimos.

1. La deducción de cuotas a la Seguridad Social

De entre los múltiples significados[271] posibles del verbo deducir el que mejor explica en qué consiste la deducción de cuotas a la Seguridad Social es aquél según el cual supone "rebajar, restar, descontar alguna partida de una cantidad", en otras palabras "disminuir el precio de una cosa".

La deducción de que puede ser objeto la cotización a la Seguridad Social supone un descuento, una rebaja que, por motivos diversos, pretende dispensar un cierto beneficio de cotización. Se está en presencia pues de supuestos particulares en los que no se aplican las reglas generales de cotización sino otras concretas y específicas.

Se trata, por tanto, de supuestos en los que las reglas generales de cotización se ven alteradas por motivos variados. Algunos ejemplos, sin ánimo de ser exhaustivos sino con un propósito meramente ejemplificativo, son los siguientes:

- la cotización en los contratos para la formación, el art. 42 OC 2008 prevé que la cotización a la Seguridad Social por los trabajadores que hubieran celebrado un contrato para la formación, se consistirá en una cuota única mensual de 34.69 euros por contingencias comunes, de los que 28.93 euros serán a cargo del empresario y 5,76 euros a cargo del trabajador, y de

[271] Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

3,98 euros por contingencias profesionales, a cargo del empresario.

- la cotización por contingencias profesionales de los trabajadores desempleados que realicen trabajos de colaboración social, es la Disposición Adicional Segunda de la OC 2008 la encargada de prever que, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional quinta del Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, las Administraciones Públicas que, conforme a lo establecido en el artículo 38 del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, utilicen trabajadores desempleados para la realización de trabajos de colaboración social, vendrán obligadas a formalizar la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por dichos trabajadores, y a ingresar las cuotas correspondientes a las citadas contingencias. En estos casos, la base de cotización por las contingencias señaladas se calculará conforme al promedio de la base de cotización por dichas contingencias, en los últimos seis meses de ocupación efectiva.

- Según el RDLey 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y el empleo (después convalidado por la Ley 43/2006) se contienen dos nuevos supuestos de deducción: la primera, consiste en que todos los contratos indefinidos que se

celebren a partir del 1 de julio de 2006 cotizarán por desempleo en lugar del 6% genérico, un 5.75% desde tal fecha y un 5.50% a partir del 1 de julio de 2008. Algo similar ocurre con la cotización al FOGASA que se ve rebajada al 0.20% (desde el 0.40% anterior) a partir del 1 de julio de 2006, pero sin limitación alguna respecto del tipo de contrato de que se trate, con lo que se está en presencia de una medida general.

En este último caso, se pretende estimular la contratación indefinida dado que el coste anual de esta rebaja en el tipo de cotización por desempleo se estima en algo menos de 400 millones de euros con lo que el descenso a partir de mediados de 2008 de medio punto porcentual en precios de 2006 supondrá un coste cercano a 800 millones de euros y de 470 millones de euros anuales en el caso de la disminución a la mitad del tipo de cotización del FOGASA[272].

Si a todo ello se añade que, también con ocasión de la última reforma laboral, se ha igualado el tipo de cotización empresarial de los contratos de duración determinada a tiempo completo celebrados por las empresas de trabajo temporal al de la contratación temporal directamente realizada por las empresas, reduciéndose en el primer caso a partir del 1

[272] Pérez Infante, J. I.: "La reforma laboral de 2006 y el cambio en el sistema de incentivos a la contratación indefinida en España", RMTAS, nº 66, 2007, p. 35.

de julio de 2006 desde el 7.7% al 6.7%, resulta que hay que estimar casi 25 millones de euros anuales más como resultado de tal igualación[273].

2. La reducción de cuotas a la Seguridad Social

En cuanto al término "reducir" debe apuntarse que, genéricamente, se entiende por tal el "hacer menor la extensión, intensidad o número de alguna cosa[274]". La reducción de cuotas a la Seguridad Social supone precisamente eso, una disminución o minoración de la cuota debida, en este caso y a diferencia de lo descrito para las deducciones, a la aplicación del mecanismo particular denominado "coeficiente reductor".

En estos casos, el importe a aminorar de la cotización se determinará multiplicando por los coeficientes señalados o suma de los mismos, en su caso, la cuota íntegra resultante de aplicar el tipo único vigente a las correspondientes bases de cotización. Sin embargo, este beneficio de cotización no es aplicable como norma general, antes al contrario, está restringido a dos supuestos concretos: la no cobertura de alguna contingencia o la colaboración voluntaria en la gestión de determinadas prestaciones.

[273] *Idem*.

[274] Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

2.1. La no cobertura de alguna contingencia

El primer supuesto de reducción de cotizaciones a la Seguridad Social es el referido a las empresas que se encuentren excluidas de alguna contingencia, lo que supone la aplicación de coeficientes reductores de la cuota. Según el art. 19 OC 2008[275] los coeficientes reductores aplicables en estos casos son los siguientes:

a) En las empresas excluidas de la contingencia de incapacidad temporal derivada de enfermedad común o accidente no laboral se aplicará el coeficiente 0,055, correspondiendo el 0,046 a la cuota empresarial y el 0,009 a la cuota del trabajador.

b) En las empresas excluidas de la contingencia de asistencia sanitaria por enfermedad común, riesgo durante el embarazo, maternidad y accidente no laboral se aplicará el coeficiente 0,054, correspondiendo el 0,045 a la cuota empresarial y el 0,0009 a la cuota a cargo del trabajador.

c) En las empresas excluidas de la contingencia de asistencia sanitaria en las que, asimismo, se asuman los gastos derivados de

[275] Orden TAS/76/2008, de 22 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para el año 2008.

la prestación farmacéutica se reducirá, además de los coeficientes anteriores, el 0,010 de la cuota de la empresa y el 0,002 de la cuota a cargo del trabajador.

Además, desde el día 1 de enero de 2008, el coeficiente reductor aplicable a las empresas autorizadas para colaborar voluntariamente en la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de enfermedad común o accidente no laboral, en las modalidades previstas en el artículo 77.1.b) y d) TRLGSS, será el 0,055 sobre la cuota que les correspondería satisfacer de no existir la colaboración (art. 20 OC 2008).

Junto a estos supuestos, hay que tener en cuenta que existen otros en los que también se aplican coeficientes reductores por diversas circunstancias. Es el caso de los supuestos de Convenio Especial con la Seguridad Social y otras situaciones asimiladas a la de alta. Para determinar la cotización en estos supuestos, se actuará de la siguiente forma: en primer lugar, se calculará la cuota íntegra aplicando a la base de cotización que corresponda el tipo único de cotización vigente en el Régimen General y, en segundo lugar, el resultado obtenido de tal cálculo se multiplicará por el coeficiente que en cada caso corresponda, constituyendo el producto que resulte la cuota a ingresar.

Según el art. 22 OC 2008, en el Convenio Especial y otras situaciones asimiladas a la de alta se aplicarán, a partir de 1 de enero de 2008, los siguientes coeficientes reductores[276]:

a) Cuando el Convenio Especial tenga por objeto la cobertura de todas las prestaciones derivadas de contingencias comunes a excepción de los subsidios por incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo y maternidad, el 0,94.

b) Cuando el Convenio Especial se hubiera suscrito con anterioridad a 1 de enero de 1998 y tenga por objeto la cobertura de las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia, derivadas de contingencias comunes, y servicios sociales, el 0,77.

c) En los supuestos de Convenio Especial suscrito con anterioridad a 1 de enero de 1998 por trabajadores contratados a tiempo parcial y por trabajadores que reduzcan la jornada por cuidado de menor, minusválido o familiar, el 0,77. Si el Convenio Especial se hubiera suscrito con posterioridad a 1 de enero de 1998, en los indicados supuestos o durante la situación de alta especial motivada por huelga legal o cierre patronal, el 0,94.

[276] Para determinar la cotización en estos supuestos se calculará la cuota íntegra aplicando a la base de cotización que corresponda el tipo único de cotización vigente en el Régimen General, y el resultado obtenido se multiplicará por el coeficiente que en cada caso corresponda, constituyendo el producto que resulte la cuota a ingresar (art. 22.2 OC 2008).

d) En los supuestos de trabajadores perceptores del subsidio de desempleo, con derecho a cotización por la contingencia de jubilación, que suscriban el Convenio Especial regulado por el artículo 24 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre:

- Por la totalidad de la base de cotización elegida por el interesado, para la cobertura de las contingencias de incapacidad permanente, muerte y supervivencia, el 0,14.
- Por la diferencia entre dicha base de cotización elegida y aquella por la que cotice en cada momento el Servicio Público de Empleo Estatal, para la cobertura de la contingencia de jubilación, el 0,80.

Si el Convenio Especial se hubiera suscrito con anterioridad a 1 de enero de 1998, o trajera su causa de Expedientes de Regulación de Empleo autorizados con anterioridad a esa misma fecha, se aplicarán los siguientes coeficientes:

- Por la totalidad de la base de cotización elegida por el interesado, para la cobertura de las contingencias de incapacidad permanente, muerte y supervivencia, el 0,33.
- Por la diferencia entre dicha base de cotización elegida y aquella por la que cotice en cada momento el Servicio Público de Empleo Estatal, para la cobertura de la contingencia de jubilación, el 0,40.

e) En los Convenios Especiales regulados por el Real Decreto 2805/1979, de 7 de diciembre, sobre inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los españoles no residentes en territorio nacional que ostenten la condición de funcionarios o empleados de organizaciones internacionales intergubernamentales, cuando se hubieren suscrito antes de 1 de enero de 2000, se aplicará el 0,77. A los suscritos con posterioridad a dicha fecha les será de aplicación el coeficiente 0,94.

f) En los supuestos de Convenio Especial suscrito por quienes pasen a prestar servicios en la Administración de la Unión Europea para la cobertura de las prestaciones por incapacidad permanente, el 0,27.

g) En los Convenios Especiales regulados por el Real Decreto 996/1986, de 25 de abril, por el que se regula la suscripción de Convenio Especial de emigrantes e hijos de emigrantes, se aplicará el coeficiente 0,77.

También se prevén coeficientes reductores en supuestos de desempleo de nivel asistencial. Concretamente, y según el tenor literal del art. 23 OC 2008, para determinar la cotización que corresponde efectuar por los trabajadores beneficiarios del subsidio de desempleo, a que se refiere el artículo 218 del texto refundido de la Ley General de la

Seguridad Social, se aplicarán los siguientes coeficientes reductores, a deducir de la cuota íntegra resultante:

a) En los supuestos previstos en el número 1 de dicho precepto, el 0,95.
b) En los supuestos previstos en los números 2 y 3 del mismo artículo, el 0,20.

El mismo precepto apunta que para determinar la cotización que corresponde efectuar por los trabajadores beneficiarios del programa de renta activa de inserción, regulada en el artículo 4.3 del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, se aplicará el coeficiente reductor del 0,69, a deducir de la cuota íntegra resultante.

2.2. La colaboración voluntaria en la gestión de determinadas prestaciones

El segundo de los supuestos de reducción de cotizaciones a la Seguridad Social hace referencia a la colaboración de las empresas en la gestión de la Seguridad Social que determina la existencia de una categoría específica de sujetos, las empresas colaboradoras que, sin dejar de ser sujetos deudores por las cotizaciones que les correspondan, aparecen, en cambio, en posición acreedora, respecto de las cantidades

relativas a las contingencias por ellas atendidas en desarrollo de la colaboración.

Al igual que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEP), las empresas han colaborado en la gestión de la Seguridad Social, facilitando y agilizando el acceso de los beneficiarios a determinadas prestaciones por imperativo legal, o asumiendo, de manera voluntaria, el coste de determinadas prestaciones a cambio, en ciertos supuestos, de aplicar determinados coeficientes reductores sobre las cuotas a abonar a la Seguridad Social o de participar en la fracción de la cuota correspondiente de las contingencias en las que se colabora.

En ambos casos, el importe a deducir se determina multiplicando por los coeficientes establecidos la cuota íntegra resultante de aplicar el tipo único vigente a las correspondientes bases de cotización. Según el tenor literal del art. 24 OC 2008 "(…) la financiación de las funciones y actividades atribuidas a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social para la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes a favor de los trabajadores de las empresas asociadas que hayan optado por formalizar la cobertura con ellas se efectuará durante el año 2008 mediante la fracción de cuota a que se refiere el artículo 71.2 del Reglamento general de colaboración de dichas

entidades, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, en los siguientes términos: "(…) con carácter general, mediante la aplicación del coeficiente del 0,059 sobre la cuota íntegra obtenida por dichas empresas como resultado de aplicar el tipo único vigente de cotización por contingencias comunes a las correspondientes bases de cotización. Dicho porcentaje será del 0,061 para aquellas mutuas que aumenten la población protegida por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes en los términos que se determinen por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (…)".

3. La bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social

3.1. Concepto: la proliferación de bonificaciones de cuotas empresariales como incentivo de comportamientos empresariales diversos.

Tras analizar las diferencias semánticas, pero también las particularidades internas, de conceptos como los de deducción o reducción de cuotas a la Seguridad Social, y una vez evidenciado no sólo el complejo panorama resultante sino la falta del suficiente rigor jurídico por parte del legislador a la hora de distinguir las distintas posibilidades de intervención en la cuota, es el momento de profundizar en la significación del término bonificación para ser capaces de delimitar, con la precisión y

el rigor jurídico suficientes y necesarios, la realidad concreta a que éstas últimas van referidas.

Indagando en lo que el término bonificar significa, se obtiene que supone "conceder a alguien, por algún concepto, un aumento, generalmente proporcional y reducido, en una cantidad que ha de cobrar, o un descuento en la que ha de pagar[277]". Repárese en que el origen latino de esta palabra se encuentra en el término *bonus*, bueno, connotación positiva o gratificante ausente en términos como los antedichos.

Frente a otras formas de intervención en la cuota como las analizadas en las líneas precedentes, las bonificaciones afectan a las cotizaciones empresariales por contingencias comunes con el propósito concreto de incentivar determinados comportamientos empresariales con el acicate de ver abaratado el importe que se ha de ingresar a la arcas de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). En esta línea, existen bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social referidas a aspectos tan variados como comportamientos empresariales quiera inducirse.

[277] Disponible en www.rae.es

Llegados a este punto, es preciso proceder a una delimitación o acotación inicial del objetivo de investigación. Y es que en la materia concreta de que se ocupa este trabajo, esta necesidad adquiere carta de naturaleza dado el incremento cuantitativo y cualitativo que las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social han tenido en los últimos tiempos. En este apartado se ha considerado útil en pos de la clarificación y mejor comprensión posteriores, enumerar (sin intención exhaustiva alguna) algunos de los supuestos en que es posible encontrar bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social sea con un propósito distinto del de fomentar la contratación (realización de actividades de formación), sea con tal propósito pero no centradas en un criterio subjetivo, esto es, no referidas específicamente a colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo sino en ocupaciones o sectores productivos concretos (servicios personales, I+D, circunstancias coyunturales o catástrofes naturales). Es decir, se va a abandonar momentáneamente el criterio subjetivo por el que se ha optado en esta investigación, por otro objetivo en el que el fomento del empleo se centra en la prestación de servicios en una ocupación concreta o en una ocasión determinada, en lugar de en la contratación laboral de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo.

Se trata de dos supuestos concretos de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social que si bien abaratan los costes laborales, no por ello fomentan la contratación de colectivos con especiales dificultades de

acceso al empleo: (a) el primer grupo va referido a la previsión de estos incentivos para fines distintos a la creación de empleo; (b) el segundo, concentra varios supuestos de bonificación que abaratan los costes laborales pero no se motivan en el propósito integrador de ciertos colectivos de trabajadores sino en la intención generadora de empleo en ciertas ocupaciones o con motivo de acontecimientos concretos. En cualquier caso, las bonificaciones se encuadran dentro de las técnicas de rebaja de las cuotas empresariales a la Seguridad Social con fines de política económica y, por tanto, su establecimiento, supresión y prórroga debe hacerse, en todo caso, por una norma de carácter legal, como se ha venido haciendo, debido al necesario respeto del principio de legalidad exigido.

3.1.1. Bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social con fines distintos a la creación de empleo: el interés por la formación

En cuanto al primer grupo, se quiere destacar cómo en el nuevo modelo de gestión de la formación continua en España[278], se establecen bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social a las empresas que realicen acciones de formación entre sus empleados y favorece, especialmente, a las pequeñas y medianas empresas ya que dicha

[278] RD 1046/2003, de 1 de agosto y que entró en vigor el 1 de enero de 2004.

bonificación es inversamente proporcional al tamaño de la empresa: mayor porcentaje de bonificación a menor tamaño de la empresa. En la misma línea, recientemente se ha aprobado el subsistema de formación profesional para el empleo[279], que está integrado por las siguientes iniciativas de formación:

- La formación de demanda, que abarca las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, para responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores.

- La formación de oferta, que comprende los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo.

- La formación en alternancia con el empleo, que está integrada por las acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación, permitiendo al trabajador

[279] RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (BOE de 11 de abril).

compatibilizar la formación con la práctica profesional en el puesto de trabajo.

- Las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, que son aquellas que permiten mejorar la eficacia del subsistema de formación profesional para el empleo.

Dentro de la formación demanda, que como se acaba de apuntar, responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y trabajadores y está integrada por acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación, el RD 395/2007 contempla que esta formación se financie mediante la aplicación de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que ingresan las empresas, que no tendrá carácter subvencional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.4.g) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (art. 12).

Para ello las empresas dispondrán de un crédito para la formación de sus trabajadores cuyo importe resultará de aplicar a la cuantía ingresada por cada empresa el año anterior, en concepto de cuota de formación profesional, el porcentaje que anualmente se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Ese porcentaje se determinará en función del tamaño de las empresas, de tal forma que cuanto menor sea el tamaño de la empresa mayor sea dicho porcentaje.

En todo caso se garantizará un crédito mínimo en la cuantía que se determine en la citada Ley. Esta última cuantía podrá ser superior a la cuota por formación profesional ingresada por la empresa en el sistema de Seguridad Social. Este crédito se hará efectivo mediante bonificaciones en las cotizaciones de Seguridad Social que ingresan las empresas (art. 13). En cuanto a la determinación del mismo, según la Disposición Transitoria quinta, para el ejercicio presupuestario 2007 el crédito del que dispondrán las empresas para desarrollar este tipo de formación, resultará de aplicar a la cuantía ingresada por la empresa en concepto de formación profesional durante el año 2006, el porcentaje de bonificación que, en función del tamaño de las empresas, se establece a continuación:

a) Empresas de 250 o más trabajadores: 50 por ciento.

b) De 50 a 249 trabajadores: 60 por ciento.

c) De 10 a 49 trabajadores: 75 por ciento.

d) De 6 a 9 trabajadores: 100 por ciento.

Las empresas de 1 a 5 trabajadores dispondrán de un crédito de bonificación por empresa de 420 euros, con el siguiente alcance temporal: para las empresas de 1 y 2 trabajadores, el citado crédito se asigna para un período de 3 y 2 años, respectivamente, a contar desde el 1 de enero de 2007. Y para las empresas de 3 a 5 trabajadores, el citado crédito se asigna con carácter anual.

3.1.2. Bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social para el fomento de la contratación en función de criterios objetivos y no subjetivos

En cuanto al segundo grupo, esto es la inducción de determinados comportamientos empresariales a través de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social, referida a la contratación de trabajadores en determinadas ocupaciones o con motivo de ocasiones concretas, como se verá a continuación, no se trata tanto de incentivar la contratación de colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo, como de fomentar la creación de empleo en determinadas actividades u ocupaciones o en determinadas coyunturas.

En otras palabras, se persigue la creación de empleo vía rebaja de los costes laborales pero, en estos supuestos, se focaliza la atención en el aspecto objetivo (la ocupación concreta o la ocasión puntual). Es el caso de la bonificación de cuotas en los supuestos de contratación de cuidadores en familias numerosas (a), las bonificaciones a la Seguridad Social como alternativa al régimen de deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica (b), la bonificación de cuotas a la Seguridad Social por circunstancias coyunturales, por celebración de conmemoraciones o grandes eventos u otros supuestos excepcionales (c) o la bonificación absoluta (exoneración) de cuotas a la Seguridad Social por catástrofes naturales (d).

a) La bonificación de cuotas empresariales en los supuestos de contratación de cuidadores en familias numerosas

La Ley 40/200, de protección a las familias numerosas[280], desarrollada por el RD 1621/2005, prevé el derecho a la bonificación de la aportación del empleador a la cotización al Régimen Especial de Empleados de Hogar por la contratación de cuidadores en familias numerosas. A estos efectos, tendrán la consideración de cuidadores las personas físicas al servicio del hogar familiar en los que el objeto de su relación laboral especial esté constituido por servicios o actividades prestados en el hogar de las familias numerosas que tengan oficialmente reconocida tal condición al amparo de dicha ley, y que consistan exclusivamente en el cuidado o atención de los miembros de dicha familia numerosa o de quienes convivan en el domicilio de la misma.

Concretamente, el art. 9 de la Ley 40/2003 cuyo tenor literal es el siguiente: "(…) La contratación de cuidadores en familias numerosas dará derecho a una bonificación del 45 por ciento de las cuotas a la Seguridad Social a cargo del empleador en las condiciones que legal o reglamentariamente se establezcan, siempre que los dos ascendientes o

[280] RD 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas (BOE de 18 de enero).

el ascendiente, en caso de familia monoparental, definidos en los términos previstos en el apartado 3 del artículo 2, ejerzan una actividad profesional por cuenta ajena o propia fuera del hogar o estén incapacitados para trabajar. Cuando la familia numerosa ostente la categoría de especial, para la aplicación de este beneficio no será necesario que los dos progenitores desarrollen cualquier actividad retribuida fuera del hogar. En cualquier caso, el beneficio indicado en el primer párrafo de este artículo sólo será aplicable por la contratación de un único cuidador por cada unidad familiar que tenga reconocida oficialmente la condición de familia numerosa (…)".

Para tener derecho a esta bonificación el empleador, que deberá estar al corriente de pago de las cuotas a la Seguridad Social, tendrá que acreditar ante la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social o Administración de la misma, correspondiente al domicilio familiar, la condición de familia numerosa, así como los servicios exclusivos del cuidador a los miembros de la familia numerosa. Para ello, será necesario acompañar al título de familia numerosa de una declaración firmada por el empleado de hogar en tal sentido.

b) Las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como alternativa al régimen de deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica

El PFE 2006 autorizó al Gobierno a establecer bonificaciones en las cotizaciones a cargo del empresario por contingencias comunes, a favor de los becarios y de personal vinculado a proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica (DA 50ª. Diez.1 Ley 30/2005, apartado no derogado por el Real Decreto-Ley 5/2006). Al amparo de tal previsión legal, la DA 2ª del RD 63/2006, de 27 de enero, del Estatuto del personal investigador en formación, estableció una bonificación del 30% de la cuota empresarial por contingencias comunes, durante el período de un año contado desde el día primero del mes siguiente al del alta en el Régimen General, salvo que a la entrada en vigor del mismo, el beneficiario ya se encontrase dado de alta en la Seguridad Social; en este último caso, el año se computa a partir del día primero del mes siguiente al de su entrada en vigor.

En el mismo sentido, la DA 20ª de la Ley 35/2006, de 28 noviembre, del IRPF, autorizó al Gobierno a establecer en el PFE bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social por la contratación indefinida o temporal (en los supuestos que reglamentariamente se determine) de investigadores dedicados en exclusividad a actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica a las que se refiere el art. 35 de la Ley del Impuesto sobre sociedades.

Sería el RD 278/2007, de 23 febrero, el que acometiera el desarrollo del régimen normativo de las nuevas bonificaciones a la Seguridad Social

como alternativa al régimen de deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica establecido en el citado artículo de la Ley del Impuesto de Sociedades.

Según las previsiones en el citado RD contenidas, a partir del 1 de enero de 2007, las empresas dedicadas a actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica que se hallen al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social y no hayan sido excluidas del acceso a los beneficios del programa de empleo por la comisión de infracciones muy graves no prescritas (art. 4 RD 278/2007), pueden optar por aplicarse el régimen de deducciones fiscales establecido en la Ley del Impuesto de Sociedades o una bonificación del 40% en las aportaciones empresariales a las cuotas por contingencias comunes respecto de los trabajadores que reúnan los siguientes requisitos (art. 1 y 5.2 RD 278/2007):

a) que estén incluidos en los grupos de cotización 1 a 4 del Régimen General de la Seguridad Social.
b) que se dediquen con exclusividad y por la totalidad de su tiempo a actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica, definidas en el art. 2 del RD 278/2007.
c) que hayan sido contratos con carácter indefinido, en prácticas o con contrato para obra o servicio determinado con una duración mínima de 3 meses.

Por contra, quedan excluidos los siguientes supuestos:

a) los trabajadores que destinen únicamente una parte de su jornada laboral, los que realicen actividades distintas a las señaladas como son las de administración, gestión de recursos, marketing, servicios generales y dirección (art. 3. a) y b) RD 278/2007);
b) los empleados contratos por administraciones públicas y sus organismos autónomos y demás entes públicos exentos del Impuesto de Sociedades;
c) trabajadores vinculados por una relación laboral especial;
d) personal contratado por empresas u organismos para actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica que estén explícitamente subvencionadas, incluidas las cuotas empresariales de la seguridad Social, con fondos públicos.

Esta bonificación es, además, compatible con las establecidas en el PFE, sin que la suma de todas ellas pueda superar el 100% de la cuota empresarial. También son compatibles con otras medidas de apoyo público establecidas para la misma finalidad, sin que superen, en este caso, el 60% del coste salarial anual del trabajador bonificado.

No obstante lo cual, para aplicarse la bonificación es necesario el ejercicio de la opción mediante comunicación telemática dirigida a la

Administración tributaria en el penúltimo mes anterior al inicio del período impositivo en el que deba surtir efectos, que se prorrogará tácitamente por periodos sucesivos, salvo renuncia expresa comunicada a la misma administración en el mismo período que la opción (art. 6 RD 278/2007). A través del proceso telemático que se establezca, la administración tributaria comunicará a la TGSS las empresas que hubieren optado por la aplicación de las bonificaciones así como, en su caso, la posterior renuncia e informará a éstas de la fecha de efectos. Por su parte las empresas deben identificar ante la entidad gestora los trabajadores sobre los que se va a aplicar la bonificación a través de solicitud de variación de datos, respecto de los trabajadores que se encuentren en alta en el momento de la opción o en propia solicitud de alta si se incorporan a partir de la opción. (art. 8 RD 278/2007). En definitiva, estas bonificaciones se aplicarán en los documentos de cotización con carácter automático, como todas, eso sí, una vez cumplido el requisito de la opción.

c) La bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social por circunstancias coyunturales, por celebración de conmemoraciones o grandes eventos u otros supuestos excepcionales

Este último conjunto de bonificaciones sea quizás mucho más controvertido que los dos anteriores, en tanto en cuanto, las actuaciones pretendidas a través de la concesión de estos beneficios, llegarían a buen fin de igual modo de no existir aquéllos. Se cuestiona, pues, si no tienen

por consecuencia un cierto uso perverso de este tipo de beneficios dado el derroche más o menos reprobable de dinero público con ocasión de actividades que no despiertan una consideración social favorable unánime y que, aún, sin tales incentivos generarían empleo.

Y es que, va a ser posible agrupar bajo este epígrafe, actuaciones tan diversas y variopintas como las que, a continuación y brevemente, se detallan:

- con el objetivo de estimular la creación de empleo y coadyuvar a la reactivación de la economía en las ciudades de Ceuta y Melilla, la DA 30ª.2 de la LGSS, en la redacción dada por la Ley 61/2003, establece que tanto los trabajadores por cuenta propia y empresarios ubicados en esas ciudades, dedicados a actividades encuadradas en los Sectores de Comercio, Hostelería, Turismo e Industria, excepto Energía y Agua, tendrán derecho a una bonificación de hasta el 40% de sus aportaciones a las cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta.

- con ocasión de la celebración de la Copa América 2007 en la ciudad de Valencia, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medias fiscales, administrativas y del orden social, incorporó previsiones relativas a estas bonificaciones en su DA 11. En desarrollo de la misma se dictó

el RD 2146/2004, de 5 de noviembre, el cual se contempla la posibilidad de que puedan ser beneficiarios de estas bonificaciones las personas jurídicas que cuenten con domicilio en España y hayan sido constituidas con motivo del acontecimiento de la Copa de América 2007, tanto por la propia entidad organizadora como por los equipos participantes en la misma, en relación con los trabajadores contratados por cuenta ajena para la realización de labores directamente relacionadas con dicho evento. Dan derecho a bonificación las actividades que estén directamente relacionadas con dicho acontecimiento. Con carácter general se encuentran incluidas: las de transporte marítimo, las actividades de operadores turísticos y cualesquiera otra de apoyo turístico, el alquiler de medios de navegación, la gestión de puertos deportivos y, en particular, se incluyen las actividades complementarias y auxiliares, tanto de la entidad organizadora como de los equipos participantes, realizadas por los trabajadores por cuenta ajena contratados en las distintas modalidades: administradores societarios vinculados por una relación laboral especial, técnicos, administrativos, mecánicos, tripulantes de embarcaciones, etc.

El porcentaje de la bonificación será del 100 por ciento de las aportaciones empresariales por contingencias comunes, incluida la IT, y por las conceptos de recaudación conjunta, independientemente de que el contrato sea a tiempo completo o parcial. La bonificación se

aplicará en las liquidaciones de cuotas devengadas a partir del 1 de enero del 2004 y finalizaran cuando acaben las labores causantes de la contratación, sin superar, en ningún caso, las liquidaciones de cuotas devengadas hasta el 31 de diciembre del 2007. Por otro lado, estas bonificaciones sí que resultan incompatibles con cualesquiera otras bonificaciones establecidas.

- Con ocasión de la Exposición Internacional Zaragoza 2008 y al igual que en el supuesto anterior, la DA 8ª de la Ley 42/2006, previó la bonificación de cuotas de Seguridad Social respecto de los trabajadores que contraten directamente los países participante en este evento, las personas jurídicas que los representen, las Organizaciones internacionales participante y la Empresa Pública Expoagua Zaragoza 2008, SA, para la realización exclusiva de labores estrictamente relacionadas con su participación en el citado acontecimiento. La bonificación alcanza el 100% en la cotización por contingencias comunes y conceptos de recaudación conjunta. En desarrollo de estas previsiones se publicó el RD 396/2007, de 23 marzo, en el que se delimitaba el ámbito de aplicación de estas bonificaciones, así como los requisitos y el procedimiento para su aplicación.

Tales beneficios serán de aplicación en las liquidaciones de cuotas devengadas desde el 1 de enero de 2007 hasta que finalicen las

labores estrictamente relacionadas con la participación en el evento, sin que se puedan superarse las liquidaciones de cuotas devengadas hasta el 31 de enero de 2009. A efectos de la aplicación de estos beneficios, se entiende por labores estrictamente relacionadas con la participación las que produzcan como consecuencia directa de las actividades que se realicen en el marco del citado acontecimiento y así se acredite mediante certificación expedida por la entidad organizadora. Las cotizaciones satisfechas con anterioridad a la entrada en vigor de este RD sobre las que no se hubiere podido practicar la bonificación establecida, estando incluidas en su ámbito de aplicación, podrán ser objeto de devolución previa solicitud a la TGSS formulada dentro de los 3 meses siguientes a su publicación.

Podrán beneficiarse de las mismas los países y organizaciones internacionales participantes en la exposición y las personas jurídicas que los representen, que cuenten con un domicilio en España, así como la entidad organizadora Expoagua Zaragoza 2008 en su condición de empresario, respecto de trabajadores contratados para las labores referidas y estén encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social. Cumplidos estos requisitos, la bonificación se aplicará por los empresarios en los documentos de cotización correspondientes, sin perjuicio de su control y revisión por la TGSS, por el SPEE y por la ITSS. Por último, estas bonificaciones son, como las anteriores, incompatibles con cualesquier otro beneficio

relacionado con la cotización a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta.

d) La bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social por catástrofes naturales

En aquellos casos en que como consecuencia directa de determinadas catástrofes naturales, generalmente debido a adversidades climáticas, se producen daños irreversibles en sectores económicos como la agricultura o el turismo, el Gobierno suele llevar a cabo una serie de medidas paliativas y reparadoras con el objeto de favorecer el restablecimiento de los servicios y minimizar los daños producidos en los diversos sectores de actividad afectadas por aquéllas.

Concretamente en el ámbito empresarial las medidas que se adoptan tienen reflejo en el marco de las relaciones laborales, sea porque se acuerdan medidas particulares en relación con los expedientes de regulación de empleo que tienen su causa en los daños originados por las catástrofes, sea porque se adoptan medidas en el ámbito de la Seguridad Social que implican la concesión de determinados beneficios en la cotización tanto de los trabajadores por cuenta ajena como por cuenta propia incluidos en el ámbito de afectación de la norma que se dicta en cuestión. Estos beneficios pueden consistir en la concesión de moratorias sin interés en el pago de cotizaciones a la Seguridad Social

correspondientes, pero también en la exoneración de cuotas a la Seguridad Social cuando se suspendan los contratos de trabajo o se reduzca temporalmente la jornada laboral, a consecuencia de expedientes de regulación de empleo que tengan su causa en los daños ocasionados por los incendios o inundaciones a los que se refiere la norma, manteniéndose dicho período como cotizado.

En los últimos años son diversas las disposiciones aprobadas con carácter urgente para paliar los daños producidos por estas catástrofes climáticas. En el último bienio, por destacar las más recientes, cabe destacar las siguientes:

- Daños ocasionados por la tormenta tropical Delta en el archipiélago canario (art. 7 del RDley 14/2005, de 2 diciembre, y Orden TAS /100/ 2006, de 23 de enero). En este caso, las empresas encuadradas en los Sistemas Especiales del Plátano y del Tomate Fresco del Régimen General, así como los titulares de explotaciones agrarias inscritos en el Régimen Especial Agrario como trabajadores por cuenta propia o en el Régimen de Trabajadores Autónomos en la actividad de Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura en la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las Cooperativas Agrarias tienen derecho a una bonificación del 50% en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2005, excepto para los

trabajadores del Régimen Especial de Autónomos que correspondería a los meses de noviembre de 2005 a enero de 2006, con derecho a la devolución de las cuotas bonificadas ya ingresadas. En el caso de las empresas la bonificación afectará a la aportación empresarial. Estas medidas han sido desarrolladas por la Orden TAS/100/2006, de 23 de enero, donde se regula el procedimiento a seguir para la obtención de dichos beneficios.

- Incendios ocurridos en Galicia en el verano del 2006 (art. 5 RDLey 8/2006, de 28 de agosto, desarrollado por la O. TAS/3083/2006, de 6 octubre, en la que se regula, al igual que otras normas dictadas por circunstancias similares, el procedimiento a seguir para la obtención de dichos beneficios: lugar y plazo de presentación de las solicitudes, documentos a presentar y forma de acreditación de los daños. Estas medidas han sido ampliadas a diversas comunidades autónomas (Canarias, Extremadura, Huesca, Castilla-La Mancha y Galicia, en la provincia de Lugo), para incendios de similares características acaecidos con posterioridad, por RD 86/2007, de 26 enero.

- Inundaciones producidas en la Isla de Hierro en enero de 2007 y en la provincia de Pontevedra, en los municipios de Villagarcía de Arousa y su entorno, en noviembre de 2006 (art. 7 RDLey 2/2007, de 2 febrero, desarrollado por Orden TAS/762/2007, de 20 de marzo.

- Inundaciones producidas por desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril 2007 (art. 7 RDley 3/2007, de 13 de abril, desarrollado por Orden 1900/2007, de 26 junio.

- Inundaciones producidas por las tormentas de lluvia, granizo y viento que han afectado en la segunda quincena del mes de mayo de 2007 a las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid, así como en la provincia de Jaén y Región de Murcia (art. 7 RDLey 5/2007, de 22 de junio).

3.2. Naturaleza jurídica: la exención tributaria. El binomio exenciones / bonificaciones

Una vez descartado lo que no va a ser objeto de esta investigación, llega el turno de centrar la atención en aquellas que van a ocupar en exclusiva las páginas que siguen. La bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social que aquí interesan son aquellas que pretenden incentivar la contratación laboral de colectivos de trabajadores con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo. De ahí que presenten esa doble naturaleza, en la que se ha intentado enfatizar en las líneas precedentes, de ser medidas de fomento del empleo vía el abaratamiento de los costes del factor trabajo. Pero, además, son dinamizadores del empleo selectivo, entendiendo por tal, aquel centrado

en incrementar la contratación laboral de concretos sectores la población activa desempleada que, por circunstancias subjetivas varias, encuentran dificultades para su inserción laboral.

Ahondando en esta línea, quiere comenzarse por insistir en una idea ya adelantada línea atrás y que ahora se completa. De igual forma que se expuso con ocasión de la naturaleza jurídico-tributaria de la obligación de cotizar a la Seguridad Social, las bonificaciones de cuotas –como incidentes que acontecen sobre tal obligación- se constituyen como incentivos tributarios o beneficios fiscales que no presentan diferencias conceptuales con la exención tributaria.

Es más, en este sentido se apunta cómo la bonificación "(…) viene a ser una exención parcial, cuyo efecto no es liberatorio de toda la obligación tributaria de pago sino únicamente de una parte de la misma (...)[281]". Se trata pues de supuestos de hecho incluidos en el ámbito de la obligación tributaria de pago pero que constituyen una excepción a los efectos normales derivados de la realización de aquél. En otras palabras, "(…) esas ventajas, denominadas con frecuencia beneficios fiscales o incentivos fiscales, son excepciones a la estructura normal de impuesto,

[281] Montesinos Oltra, S. y Bosch Cholbi, J. L.: "Los derechos adquiridos y las exenciones tributarias", Jurisprudencia tributaria Aranzadi, Tomo III, 1995, p. 12.

configuradas para favorecer determinada industria, actividad o clase de personas (…)[282]".

La exención tributaria puede ser definida como "(…) una técnica o, mejor, un conjunto de técnicas configuradoras del tributo que permiten modular la incidencia del gravamen, bien excluyendo supuestos especiales, bien reduciendo en ciertas hipótesis la cuantía del débito (…)[283]". En estos casos se dice que concurren dos normas con sentido opuesto: mientras la primera define el hecho imponible y le asocia el efecto de nacimiento de la obligación (la norma principal o precepto tributario de sujeción), la segunda (la norma de exención o precepto exonerador[284]) enerva los efectos de la anterior disponiendo que no se desarrollen tales efectos respecto a determinados sujetos que realicen el hecho imponible (exenciones subjetivas) o impidiendo que se apliquen a determinados supuestos incluidos en éste que la propia norma exoneradora precisa (exenciones objetivas). Se trata pues de que la obligación tributaria o no nace (exención total) o bien surge con un

[282] Herrera Molina, P. M.: *La exención tributaria,* Colex, 1990*,* p. 58, citando OCDE: *Tax expenditures. A review of the issues and country practice*s, OCDE, 1984, p. 16-17.

[283] Herrera Molina, P. M.: *La exención…, op. cit*., p. 83.

[284] Téngase en cuenta que en sentido estricto no debe hablarse de norma de exención sino de precepto de exención, ya que los preceptos que establecen estas medidas desgravatorias no expresan un mandato individualizado, sino que se integran en la regla tributaria. Para más detalles, *vid*., Herrera Molina, P. M.: *La exención…, op. cit*., p. 87.

montante más reducido (exención parcial) del que procedería de no existir norma exoneradora.

Trasladando este planteamiento al ámbito de la obligación legal de cotizar a la Seguridad Social se observa cómo el esquema se repite: primero la LGSS define el hecho imponible (relación laboral) y le asocia el nacimiento de la obligación (obligación legal de cotizar). Después, la norma de exención, que en el caso de las bonificaciones se ha venido conteniendo (*supra* capítulo II. II.3) sea en las leyes presupuestarias, sea en la de reforma del mercado de trabajo, enerva tal exigencia cuando la relación laboral surge con un propósito determinado (estimular la contratación laboral indefinida de determinados colectivos de trabajadores). El hecho de que se comprendan en tales normas se justifica en la exigencia constitucional (art. 134.2 CE) de que se consigne en los Presupuestos Generales del Estado el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado como en su consideración como gastos fiscales. En este sentido, se apunta que "(…) sólo las exenciones –totales o parciales- que se conceden y liquidan como instrumento de política socioeconómica deben integrarse en el presupuesto de gastos fiscales (…)[285]".

[285]Albiñana García-Quintana, C.: "El presupuesto de gastos fiscales", en Presupuesto y Gasto Público, nº 1, 1979, p. 49.

Así pues, las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social –las que a esta investigación interesan, claro está- funcionan como exenciones subjetivas que o bien impiden que nazca la obligación de cotizar o bien provocan que ésta sea menor. Téngase en cuenta que las exenciones subjetivas pueden ser totales o parciales: mientras en el primer caso, el objeto del derecho sería no pagar, en las exenciones subjetivas parciales lo que se altera no es el hecho imponible sino los elementos cuantitativos de la obligación tributaria a favor de ciertas personas o categorías de personas. En la mayoría de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social (y salvo contadas excepciones), se está en presencia de exenciones subjetivas parciales en las que la deuda llega a surgir –aunque reducida en su cuantía-, de modo que se perfeccionan los aspectos objetivo y subjetivo del hecho imponible. Es precisamente por ello por lo que, desde este punto de vista, "(…) resulta contradictorio hablar de exenciones subjetivas parciales, si bien puede utilizarse esta expresión para designar aquellas bonificaciones tributarias otorgadas en función de las peculiares circunstancias de un sujeto o categoría de sujetos (…)[286]".

A través de este tipo de estímulos o incentivos fiscales, el legislador puede matizar las consecuencias para ciertos casos concretos de la realización del hecho imponible, ocasionando que la obligación de cotizar a la Seguridad Social- a liquidar sea menor (o incluso inexistente)

[286] Herrera Molina, P.M.: *La exención tributaria, op. cit*., p. 64.

que la resultante de no haber aplicado exención alguna. Desde esta perspectiva, la exención aparece como "(...) un elemento idóneo y hasta a veces indispensable para discriminar entre los innumerables supuestos concretos de integrarse en el hecho imponible del tributo, ampliamente definido (...)[287]". Esta nota se observa claramente en las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social que como incentivos tributarios suponen un "(…) estímulo que en relación con una determinada conducta puede provocar el reconocimiento de un beneficio fiscal (…)[288]" que, en estos casos, adquiere la forma de exenciones configuradas de tal modo que estimulan la realización de determinada conducta que, en estos casos, es la de fomentar la contratación laboral de los colectivos de trabajadores desempleados con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Una vez aclarado lo cual, y antes de continuar, a modo de recapitulación quiere insistirse en la falta de concreción que en la *praxis* se observa respecto de la utilización de los términos que aquí y ahora se están abordando. Así, es frecuente observar no sólo un cierto despropósito en el uso de términos como el de deducciones-reducciones-bonificaciones, sino entre exenciones—bonificaciones. Respecto de los dos últimos, un apunte final: el términos exención es el género y el de

[287] VVAA: *Curso de Derecho financiero y tributario*, Tecnos, 13ª edic., 2002, pp. 271-272.

[288] Soler Roch, M. T.: I*ncentivos a la inversión y justicia tributaria*, Civitas, 1983, p. 49.

bonificación el tipo. En otras palabras, en puridad, la bonificación es una exención parcial o relativa, por lo que sólo cabe hablar de exención en aquéllos supuestos en que el porcentaje de exención alcance el 100%. S*ensu contrario*, sólo en los que no se alcance tal porcentaje cabrá hablar de bonificación.

En este marco, y antes de continuar con el análisis del régimen jurídico de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como medidas de fomento del empleo de colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo, téngase en cuenta que el recurso a la técnica de las exenciones puede ser un instrumento adecuado cuando se utilice por motivos de política económica que impliquen una exigencia de justicia inspirada en el principio de solidaridad. La creación de puestos de trabajo es actualmente el objetivo principal de las políticas económicas y sociales en el seno tanto de la UE como allende sus fronteras.

CAPITULO IV: ELEMENTOS SUBJETIVOS O PERSONALES DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL (I)

I. Determinación previa de los elementos subjetivos

Con carácter previo al análisis de los elementos personales de las bonificaciones de cuotas, se hace preciso proceder a la determinación exacta del obligado a cotizar y, en definitiva, a contribuir a las arcas de la Seguridad Social para, con posterioridad, poder precisar si es ese mismo sujeto o no sobre quien recae el beneficio económico concreto que lleva aparejado tal rebaja.

Como ya se ha apuntado líneas atrás, la cotización a la Seguridad Social se tipifica como una obligación legal, conforme al art. 15.1 LGSS

en concordancia con los arts. 6 y 7.2 RGCL, con características muy similares a las de las obligaciones tributarias pero con especificidades propias derivadas de las particularidades inherentes a la naturaleza de la relación jurídica de Seguridad Social y de sus fines. Como toda obligación jurídica, va a unir a dos sujetos: el activo o acreedor del derecho de crédito que representa la obligación, y el pasivo o deudor titular de la situación de débito a favor del sujeto activo. En este supuesto concreto, la terminología utilizada en el Derecho de la Seguridad Social varía respecto de la empleada por el Derecho Tributario, pero los significados de una y otra son similares. Así, mientras la LGSS habla de sujetos obligados, responsables y perceptores, la LGT[289] lo hace de sujetos activos o acreedores (que coincidirían con los perceptores) y de sujetos pasivos o deudores (que coincidirían con los obligados y responsables).

El sujeto activo o perceptor no va a ser otro que el ente público titular de la potestad administrativa para la gestión y exigencia del tributo, en este caso la cuota, distinto del ente público que lo establece o del destinatario final de sus rendimientos. En cuanto a los sujetos pasivos, responsables y/o obligados de la obligación de cotizar a la Seguridad Social, más comúnmente denominados “cotizantes”, las similitudes que presentan con la categoría tributaria de contribuyentes son evidentes. En este sentido, se considera sujetos pasivos de la obligación de cotizar a la Seguridad Social a aquellos sujetos que adoptan una posición jurídica

[289] La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

subjetiva específica dentro de y de acuerdo con los fines de la relación subordinada de cotización. Los cotizantes son los sujetos que han de soportar la carga financiera derivada de la necesidad de contribuir económicamente al sostenimiento del sistema de Seguridad Social, pero también, como en el caso de los contribuyentes, de cumplir con una serie de prestaciones accesorias como la autoliquidación de su deuda con la Seguridad Social, entre otras posibles.

Pese a que la obligación legal de cotizar a la Seguridad Social sea única ello no es óbice para que, en su composición interna, sea posible diferenciar dos cuotas o "aportaciones": la establecida a cargo de los empresarios y la correspondiente a los trabajadores[290]. Tomando como modelo básico los diferentes elementos del régimen jurídico de las cotizaciones en el Régimen General, ya que no se va a entrar en las particularidades propias de los Regímenes Especiales[291], los sujetos

[290] Otra cosa es que tal obligación pueda recaer sobre los empresarios exclusivamente, sobre los empresarios y los trabajadores conjunta y simultáneamente, sobre los empresarios y el Estado, sobre los trabajadores y el Estado, o sobre los empresarios, los trabajadores y el Estado.

[291] La diferenciación entre los diversos regímenes alcanza también a la financiación y a las cotizaciones, con diferente intensidad, según los casos, existiendo algunos supuestos en que las diferencias pueden afectar a la propia estructura de las cotizaciones o a sus elementos subjetivos. Por lo general, las especialidades suelen referirse a los criterios de cuantificación. A modo de ejemplo, en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, así como para los que tengan este carácter en los Regímenes Agrario y de Trabajadores del Mar, son los propios autónomos quienes están obligados al ingreso de las cuotas correspondientes por sí mismos e incluso por los familiares que tengan dicha consideración por trabajar en la explotación familiar (arts. 36. 43 y 51.3 RGCL).

obligados a cotizar al régimen general (art. 103 LGSS y el 22 RGCL), son los empresarios y los trabajadores conjuntamente, a cuyo efecto la cuota se integra por dos aportaciones, correspondientes cada una a cada sujeto obligado[292]. La aportación empresarial, que constituye la mayor parte de la cuota íntegra, se justifica por la necesidad de engrosar los recursos financieros del sistema de la Seguridad Social y se explica jurídicamente por la previa responsabilidad empresarial que la ley impone en virtud de las necesidades de los trabajadores. La aportación de los trabajadores, menor parte de la cuota íntegra, se justifica por ser éstos los beneficiarios directos, si bien su explicación jurídica está más próxima a la idea de compartir, siquiera en muy inferior parte, la carga contributiva que la ley impone a los empresarios.

II. Los sujetos beneficiarios: requisitos, identificación del empleador beneficiario y procedimiento para la obtención de bonificaciones

[292] Este principio de doble aportación tiene una excepción, contenida en el art. 103.3 LGSS y 22.3 RGCL según la cual se obliga exclusivamente al empresario a efectuar las cotizaciones completas para la cobertura de los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que tienen un régimen diferente y que nace de la atribución de la responsabilidad objetiva del empresario ante tales riesgos profesionales. En suma, los empresarios cotizan con carácter exclusivo, como únicos sujetos obligados, por expresa disposición legal, en la cuota correspondiente a accidente de trabajo y enfermedad profesional ya que la cotización empresarial única se aviene mejor en aquellos riesgos causales en que tradicionalmente la responsabilización del empresario ha sido más enérgica.

1. Requisitos

Lo primero que es preciso apuntar es que se exige explícitamente que aquellos sujetos que pretendan beneficiarse de esta suerte de incentivos económicos cumplan dos requisitos principales tanto en la fecha de concesión de las bonificaciones como durante la percepción de las mismas, para evitar que un empresario que tenga deudas de esta naturaleza con una administración pública, a mismo tiempo, esté beneficiándose de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social.

En primer lugar, no haber sido excluidos del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo precedentes por comisión de infracciones muy graves no prescritas en esta materia de conformidad con lo previsto en el art. 46.2 del RDLegislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS).

Y, en segundo lugar, han de estar al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social. A estos efectos, a partir del 26 de octubre de 2006[293], deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en los arts.

[293] Este requisito ha suscitado ciertas dudas interpretativas que han ocasionado que la jurisprudencia se pronuncie poniendo de manifiesto la evolución habida en el control de este requisitos. Así en las SSTSJ de Cataluña de 2 de febrero y 4 de mayo de 2001 (JUR 2001/160313 y 258043), prácticamente clónicas, se dice literalmente que "(…)

18, 19 del RD 887/2006, de 21 de julio, que desarrolla las previsiones contenidas en el art. 13.2 e) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, relativo al cumplimiento de estos requisitos:

a) En lo que respecta a las obligaciones tributarias, se considerará que el beneficiario se encuentra al corriente en el pago de las mismas cuando se verifique la concurrencia de las circunstancias previstas al efecto por la normativa tributaria y en todo caso las siguientes:

   - Haber presentado las autoliquidaciones del IRPF, del Impuesto de Sociedades o el de la Renta de no Residentes.
   - Haber presentado las autoliquidaciones y la declaración resumen anual de las obligaciones tributarias de realizar pagos a cuenta.

Viene reiterando este Tribunal que resulta plausible la exigencia de la justificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad social para la obtención de una subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, en el marco de medidas de fomento de empleo sin que la mera impugnación de actas de liquidación levantadas, fuere por diferencias de cotización, falta de afiliación a la Seguridad Social, o cualquier otro concepto enumerado en la Ley de la Seguridad Social, conlleve considerar cumplida aquella obligación. Tampoco cabe extender el concepto "estar al corriente en el pago de las cuotas y demás conceptos de recaudación conjunta" al mero afianzamiento de aquellas obligaciones ya que ninguna duda jurídica se suscita acerca de que el concepto "avalar" no es en modo alguno sinónimo de "pagar". En tal sentido es indicativa la última reforma operada en el Texto refundido de la Ley de la Seguridad Social, RD Legislativo 1-94, de 20 de junio llevada a efecto por la Ley 50-98, de 30 de diciembre, adicionando al tradicional procedimiento ejecutivo por la vía de apremio para el cobro de las deudas medidas cautelares previas al inicio del procedimiento ejecutivo que podrán convertirse en definitivas en el marco del procedimiento de apremio (…)", (FJ Cuarto).

- Haber presentado las autoliquidaciones, la declaración resumen anual y, en su caso, las declaraciones recapitulativas de operaciones intracomunitarias del Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Haber presentado las declaraciones exigidas con carácter general en cumplimiento de la obligación de suministro de información a la Administración tributaria, establecida en el art. 93 de la Ley General Tributaria.
- No mantener con el Estado deudas o sanciones tributarias en período ejecutivo, salvo que se encuentren aplazadas, fraccionadas, o su ejecución estuviese suspendida.
- Si el órgano concedente de la subvención depende de una Comunidad Autónoma o de una Entidad local, se exige además que no se tengan con éstas, deudas o sanciones tributarias.
- No tener pendientes de ingreso responsabilidades civiles derivadas de delito contra la Hacienda Pública declaradas por sentencia firme.

b) En cuanto a las obligaciones con la Seguridad Social, se considerará que el solicitante se encuentra al corriente en el cumplimiento, cuando no tengan deudas por cuotas o conceptos de recaudación conjunta, o las derivadas del incumplimiento de dichas obligaciones. En este sentido no computan como deudas las que estén aplazadas,

regularizadas por medio de convenio concursal o acuerdo singular, en moratoria o las que está en suspenso por haber sido impugnadas.

El cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social se acreditará mediante la presentación ante el órgano concedente de la certificación administrativa positiva expedida por el órgano competente. Cuando el beneficiario no esté obligado a presentar las declaraciones o documentos señalados, su cumplimiento se acreditará mediante declaración responsable (art. 22 RD 887/2006, de 21 de julio)

Con todo, esta mención expresa resulta del todo innecesaria por varios motivos. En primer lugar y dado que ya se prevé tal exigencia en normas como el RGCL, en cuyo art. 17 se establece que "(...) únicamente podrán obtener reducciones en las cuotas de Seguridad Social (...) las empresas y demás sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar que se considere que se encuentran al corriente en el pago de las mismas en la fecha de su concesión (...)". Otra cosa es que con esta mención expresa en los propios PFE, contenedores de tales incentivos, se pretenda endurecer las condiciones de disfrute de las bonificaciones para evitar que se beneficien de ellas los mismos empleadores que incumplan sus obligaciones con las Administraciones públicas.

Y en segundo lugar, porque en consonancia con los contenidos de la LISOS al respecto, el "(...) no ingresar, en la forma y plazo procedente, las cuotas correspondientes que por todos los conceptos recauda el sistema de la Seguridad Social, o no efectuar el ingreso en la cuantía debida, siempre que la falta de ingreso no obedezca a una situación extraordinaria de la empresa y no se haya efectuado la presentación prevista en el número anterior (...)", supone la comisión de una infracción grave de las contenidas en el art. 22 LISOS.

2. Identificación del empleador beneficiario

2.1. El empresario

Si respecto del ámbito subjetivo de la obligación de cotizar se diferenciaba entre sujetos obligados, responsables y perceptor, en materia de bonificaciones a las cuotas se hace preciso distinguir entre sujetos beneficiarios y destinatarios. Los primeros, como se ha expuesto, son los que ven disminuida su aportación a la Seguridad Social por lo que el incentivo económico repercute directamente en su presupuesto. Los segundos, no participan directamente de tal incentivo pero sí que reciben, por vía indirecta, un cierto beneficio: el ser contratados porque se rebaja el coste de su contratación, o lo que es lo mismo, se abarata su precio como mano de obra.

El que los empresarios sean los principales beneficiarios de este tipo de incentivos económicos a la contratación que se vienen analizando deriva de su posición en la relación jurídico-tributaria que ocupan en materia de cotizaciones a la Seguridad Social, como acaba de exponerse. En este sentido, en los PFE contenedores habituales de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como incentivos a la contratación laboral, no se hace constar ninguna particularidad específica en cuanto al empresario.

A efectos de Seguridad Social, se considera empresario**,** aunque su actividad no esté motivada por ánimo de lucro, a toda persona física o jurídica, pública o privada, a la que preste sus servicios, con la consideración de trabajadores por cuenta ajena o asimilados, las personas comprendidas en el campo de aplicación de cualquier régimen de los que integran el Sistema de Seguridad Social (art. 10 RD 84/1996). Al igual que sucede en el ámbito del Derecho del Trabajo, el concepto de empresario no ha de identificarse exclusivamente con el titular de una organización económica específica empresarial. El empresario puede ser una persona física o jurídica, y en este supuesto puede adoptar cualquiera de las formas admitidas en derecho (sociedad mercantil, asociaciones, fundaciones, etc.). Es irrelevante a estos efectos el ánimo oneroso o gratuito que persiga el empleador (art. 1.2 ET).

También las comunidades de bienes también ostentan la condición de empresario (art. 1.2 ET). Existen comunidades de bienes cuando la propiedad de una cosa o derecho pertenece *pro indiviso* a varias personas. Aun cuando carecen de personalidad jurídica distinta de las personas que lo integran, ostentan la posición jurídica de empleador o empresario y, por ende, son sujetos obligados a cotizar (art. 392 CC). Asimismo, han de considerarse empresarios a efectos de Seguridad Social las Empresas de Trabajo Temporal reguladas por la Ley reguladora de las ETT, al ser titulares de las relaciones jurídicas de aseguramiento respecto de los trabajadores cedidos, mediante un contrato de puesta a disposición, a la empresa usuaria (art. 1.2 ET). Y, por supuesto, la Administración Pública**,** en cualquiera de sus ámbitos (central, autonómica, local) y de sus manifestaciones -Entidades de Derecho Público, Organismos Autónomos, Entidades Públicas empresariales (LOFAGE), Empresas Públicas, Sociedades Estatales, Fundaciones Públicas Sanitarias-.

Es por ello por lo que podrá beneficiarse de tal rebaja en la cuota íntegra a liquidar, en principio, el empresario obligado a tal menester tanto si es empresario autónomo o individual[294] (persona física) como si adquiere una forma societaria concreta (persona jurídica). Cuestión

[294] A éstos se les suele exigir una cierta antigüedad como tales para evitar el que se constituyan *ex profeso* como tales con el único propósito de beneficiarse de tales incentivos, que contraten indefinidamente su primer trabajador.

distinta es que, por un lado, se esté preconizando la necesidad de adaptar la definición legal de empresario jurídico-laboral (art. 1.2 ET) a las nuevas estructuras empresariales que se imponen en el sistema económico-productivo actual[295] y, por otro, que todos los posibles sujetos encuadrables en el concepto de empresario a efectos de Seguridad Social, puedan o no ser beneficiarios directos de los incentivos que nos ocupan. En esta línea, los diferentes PFE han venido incorporando consideraciones expresas y concretas en este sentido.

Además, por razones más o menos coyunturales, se van adicionando al catálogo de potenciales sujetos beneficiarios de las bonificaciones de cuotas empresariales como incentivos económicos estatales a la contratación laboral. Y ello no como consecuencia de que el legislador vaya colmando lagunas descubiertas en el ámbito subjetivo, sino porque intenta fomentar cierto tipo de empleo y en ciertos sectores productivos. Es el caso de las empresas y entidades sin ánimo de lucro que contraten, indefinida o temporalmente, a trabajadores desempleados en situación de exclusión social, y que fueron incorporadas con ocasión del PFE 2001 entre los potenciales empleadores beneficiarios de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social. Al respecto se remite a las consideraciones que se harán *infra* con ocasión del análisis de las

[295] Para más detalles, véase Molero Marañón, Mª. L.: "Sobre la inminente necesidad de revisar el concepto de empresario en su dimensión jurídico-laboral", RL, nº 7, 2001 y Tatay Puchades, C.: *El concepto de empresario en el ordenamiento español: algunas diferencias entre la normativa laboral y de seguridad social*, Red Ius et Praxis, 2006.

dificultades de acceso al empleo por razón de padecer una situación o grave riesgo de exclusión social. Sólo adelantar que dentro de ellas, las empresas de inserción se presentan como una nueva posibilidad en la que se plasma la colaboración entre el tercer sector y las administraciones públicas y que su relación directa con éstas últimas pone de manifiesto el carácter complementario y enriquecedor de este sector respecto del Estado de Bienestar[296]. En general, se considera significativo el papel que realizan determinadas organizaciones conocidas como tercer sector (sector no lucrativo en que se incluyen las empresas de inserción) y economía social (de la que forman parte las cooperativas y sociedades laborales) frente a la exclusión social, caracterizadas por ser instituciones que no se encuadran entre los agentes que actúan en el sector privado ni en el público, sino que concentran agentes económicos sin fines lucrativos, que son independientes, que presentan formas de organización más participativas y prestan servicios a la colectividad. Desarrollan su tarea principalmente en áreas de asistencia social, salud y asistencia sanitaria, cooperación y desarrollo, educación y empleo, conformando en la actualidad una parte relevante de la oferta de actividades y servicios en los nuevos yacimientos de empleo, en concreto en los relacionados con la atención a las personas, la cultura y el ocio, al

[296] Recientemente se ha aprobado la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (en BOE de 14 de diciembre).

tiempo que incrementan la empleabilidad de los grupos más vulnerables desde una perspectiva tanto laboral como social[297].

Algo más reciente es la mención expresa hecha respecto de las cooperativas y sociedades laborales que incorporen desempleados como socios trabajadores, con carácter indefinido y siempre que la entidad haya optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena (PFE 2003). Y ello en un claro intento por fomentar el empleo en un sector como el de la economía social en el que este tipo de organizaciones representa una alta intervención[298]. Pero, con todo, la referencia más contemporánea es la acometida por los PFE 2006 y 2007, en los que se contemplan expresamente los Centros Especiales de Empleo (en adelante, CEE) como posibles beneficiarios de este tipo de incentivos, eso sí, para la contratación exclusiva de trabajadores con discapacidad.

Con todo y, como puede apreciarse, algunas de estas precisiones o concreciones resultan del todo innecesarias dado que la simple

[297] Informe del CES 2/2001, de 30 de mayo, sobre "La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional de Acción para la inclusión social", CES, 2001. Para más detalles, *vid*., López-Aranguren Marcos, L. Mª.: *Las empresas de inserción en España: Un marco de aprendizaje para la inserción laboral,* CES, 2002, pp. 61 y ss.

[298] Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C.: "Más acá y más allá del trabajo: Comentario a la Ley 53/2003, de Empleo", en Molina Navarrete, C. (coord.): *Las reformas sociolaborales del final de la legislatura*, CEF, 2004, p. 66.

condición de empleador, salvo exclusión expresa, va a ser título suficiente para devenir sujeto obligado de la obligación de cotizar y, por ende, de la posibilidad de disfrute de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social.

2.2. La Administración Pública

2.2.1. Aproximación a la noción de Administración pública

En cuanto a la posibilidad real de que las Administraciones públicas ocupen la posición del empresario como parte contratante de la relación laboral y dado que ello conduciría a un debate mucho más amplio del aquí pretendido, hay que precisar que dado que las Administraciones públicas pueden ocupar tal posición contractual, lo que aquí interesa determinar es qué se entiende por Administraciones públicas. A tal efecto, lo primero que habrá de tenerse en cuenta será lo que dispongan las normas administrativas, sean las normas de organización y funcionamiento, sean las que se encargan de regular el estatuto de los empleados públicos, pues lo cierto es que estas últimas suelen definir el tipo de sujetos administrativos (órganos, organismos, entidades públicas, etc.) en relación a los cuales se declaran de aplicación las reglas de personal que se establece.

Las normas administrativas que contienen referencias definitorias de lo que son las Administraciones, o al menos de lo que debe entenderse por tales a efectos de entender aplicable un estatuto particular de derechos y obligaciones a su personal, son muy abundantes, puesto que no sólo aparecen diversificadas en función de los distintos niveles territoriales (normas de la Administración del Estado, de las CCAA o de las Administraciones locales), sino también en virtud de criterios de distribución funcional (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, administraciones independientes, administración corporativa, administración consultiva y de control, etc.). Así pues, habrán de tomarse en cuenta, entre otras, normas de personal como la reciente Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público[299] (en adelante, EBEP), así como las leyes correspondientes de las CCAA, o las que se refieren específicamente a cierto tipo de Administraciones. Además, no se puede olvidar la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

El conocimiento de lo que deba entenderse por Administración pública requiere tener en cuenta no sólo las normas administrativas generales de organización y funcionamiento y régimen de personal sino

[299] Y mientras se mantengan parcialmente vigentes la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 [RCL 1964, 348], la Ley 30/1984, de 2 de agosto [RCL 1984, 2000], de Medidas de Reforma de la Función Pública, o la Ley 7/1985, de 2 de abril [RCL 1985, 799], de Bases de Régimen Local.

también las normas específicas de cada Administración concreta. En un intento por localizar, en la normativa existente, alguna definición precisa al respecto, se observa que, por ejemplo, el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público, considera Administración Pública a los efectos de la aplicación de sus reglas a la Administración General del Estado, las Administraciones de las CCAA y de las ciudades de Ceuta y Melilla, a las Administraciones de las Entidades Locales, a los Organismos Públicos, Agencias, y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas y a las Universidades Públicas (art. 2.1); señala que sus normas se aplicaran con matices -los que incorporen las normas singulares que corresponda- al personal investigador, docente y estatutario de los Servicios de Salud (art. 2.2 y 2.3); y termina disponiendo su no aplicación, salvo por remisión expresa desde la norma específica o en todo caso a título supletorio, a los funcionarios de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las CCAA y de los órganos constitucionales del Estado y estatutarios de las CCAA en general, a los Jueces, Magistrados y Fiscales y demás funcionarios de la Administración de Justicia, al personal militar de las Fuerzas armadas, y al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, del Centro Nacional de Inteligencia, del Banco de España y al personal retribuido por arancel, así como al personal funcionario de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos (arts. 4 y 5). Como puede desprenderse, se trata de precisiones de suma importancia para saber qué debe entenderse por Administración Pública a

efectos de determinar cuándo deben operar las especificidades del régimen de los trabajadores a su servicio.

En cuanto a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), ofrece algunas referencias a la hora de determinar qué debe entenderse por Administración pública. En este sentido, dice, concretamente, que de la Administración del Estado forman parte tanto la "(…) Administración General del Estado (…)", como la "(…) Administración especializada (…)". En cuanto a la primera, está dotada de personalidad jurídica única e integrada por los diversos Ministerios, las Delegaciones del Gobierno y los órganos de la Administración General del Estado en el exterior -misiones diplomáticas, oficinas consulares, etc.-). La segunda, aparece constituida por diversos organismos públicos, cada uno con personalidad jurídica propia, que han ido constituyéndose por la necesidad de reconocer instituciones administrativas singulares por razones de especialización funcional y, a cuyo conjunto suele denominarse "Administración institucional". Estos organismos públicos pueden ser de dos tipos: los organismos autónomos, que realizan actividades fundamentalmente administrativas y se rigen íntegramente por el Derecho administrativo y las entidades públicas empresariales que realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y se rigen en parte por el Derecho administrativo y en parte por el Derecho privado. Ambos son

Administración pública, pero no las sociedades mercantiles estatales, verdaderas empresas privadas que adquieren dimensión pública simplemente por el hecho de estar participadas mayoritariamente por capital público, y que vienen a corresponderse con lo que en España se viene conociendo como empresas nacionales.

En defecto de otra conceptuación más específica en la norma administrativa concreta de aplicación, cabe terminar apuntando que Administración pública es todo organismo que, con financiación pública, cumple funciones públicas o presta servicios públicos que cabe considerar esenciales para la existencia misma de la sociedad política. Es por ello por lo que el concepto de Administración pública ha de ser entendido en sentido laxo o amplio, incluyendo no sólo el poder ejecutivo sino también el legislativo y judicial y yendo referido, de forma indistinta, tanto a las administraciones de base territorial (Administración del Estado -central y periférica-, de las CCAA y Administración Local) como a las Administraciones institucionales (organismos públicos autónomos pero adscritos a las Administraciones de base territorial: *v. gr.:*las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, el Fondo de Garantía Salarial). Por último, han de incluirse también la Administración consultiva y de control (Consejo de Estado, Consejos Económicos y Sociales, Tribunal de Cuentas), así como a las llamadas Administraciones independientes (Universidades).

2.2.2. Panorama general de las clases de personal al servicio de las AAPP

El trabajo para las Administraciones Públicas puede prestarse a título funcionarial, de contrato administrativo, en régimen estatutario o laboral; también a través de becas u otros vínculos formativos específicos, o como empleo o trabajo comunitario; el trabajo para la Administración puede llevarse a cabo igualmente mediante contratos civiles de servicios, como actividad de voluntariado, e incluso como trabajo obligatorio[300].

No todos estos modos de prestación de actividad personal para las Administraciones Públicas constituyen verdadero empleo público. La noción de empleo público se refiere exclusivamente a aquellas situaciones en las que la actividad desempeñada es esencialmente productiva, es decir, que tienen por objeto exclusivo o principal la prestación de los servicios típicos de la Administración, y en las que tal actividad se asume voluntariamente por el trabajador a cambio de una compensación económica. De todos los modos posibles de prestación de actividad personal para las Administraciones Públicas sólo constituyen empleo público los vínculos funcionarial, de contrato administrativo, estatutario y laboral (art. 8 EBEP). Aquí va a tratarse principalmente del empleo público de régimen laboral (art. 11 EBEP) porque es el único

[300] Como ha sucedido en el pasado con el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria y como, en general, puede suceder siempre que así lo disponga la ley por razones justificadas, conforme a los arts. 30 y 31 de la CE.

susceptible de beneficiarse del incentivo económico estatal que la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social supone.

No obstante, sólo apuntar que la prestación de servicios personales, voluntarios y retribuidos en el seno la Administración Pública ha venido desempeñándose tradicionalmente en régimen funcionarial. Ha sido con el transcurso del siglo XX cuando se ha podido observar la actualización de dos fenómenos que provocan la crisis de la consideración de que la relación funcionarial debe ser el único modo de prestación de servicios personales retribuidos para las Administraciones Públicas: por un lado, la generalización del contrato de trabajo como fórmula de encauzamiento jurídico de las prestaciones personales y voluntarias de servicios o actividades dependientes y retribuidas; y, por otro lado, del notable crecimiento del aparato administrativo del Estado por estos años, fruto de la asunción de un mayor número de funciones y servicios, debido a la intensificación de la intervención administrativa en las relaciones privadas y particularmente a la puesta en funcionamiento del llamado Estado social. La consecuencia que han determinado los dos factores indicados es evidente: la quiebra del principio de que el trabajo para las Administraciones Públicas sólo puede llevarse a cabo dentro del esquema de la relación funcionarial. En este sentido, el EBEP reconoce que “(…) partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcionarial, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones

Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas (…)" (E.M.). Se reconoce, expresamente, la opción de la funcionarización en vez de la laboralización de la Administración Pública, si bien, se admite la laboralización como la forma más adecuada para implantar modos gestores próximos a la empresa privada[301]. Y ello porque "(…) la flexibilidad que este régimen legal (el laboral) introduce en el empleo público y su mayor proximidad a los criterios de gestión de la empresa privada explican la preferencia por él en determinadas áreas de la Administración (…)" (E.M.).

Esta dualidad de regímenes del trabajo al servicio de la Administración encuentra incluso reflejo en la propia CE, que habla por separado de un estatuto de los trabajadores (art. 35.2) y de un estatuto de los funcionarios públicos (art. 103.3). La distinción de regímenes no es, además, gratuita, sino que responde a razones objetivas, sea históricas sea funcionales. Lo cierto y verdad es que ello no es incompatible con la existencia de bases o reglas comunes, que se aplicarían por tanto indistintamente a uno u otro tipo de trabajadores. De hecho, que los derechos y obligaciones de un trabajador funcionario distan cada vez menos de los derechos y obligaciones de un trabajador asalariado que presta servicios para la Administración, hasta el punto de poder afirmarse

[301] Lorenzo de Membiela, J.B.: "Aproximación crítica al nuevo Estatuto Básico del Empleado Público", Información Laboral. Legislación y convenios colectivos, nº 15, 2007, pp. 2-14..

que está en marcha un verdadero proceso de convergencia entre los estatutos funcionarial y laboral. Los factores del referido proceso de aproximación u homologación de estatutos del personal funcionario y el personal laboral de la Administración son, básicamente, tres:

- la existencia de un conjunto de rasgos comunes a la relación funcionarial y a la relación de trabajo asalariado, relativos concretamente al hecho de que en ambos casos nos encontramos con trabajo personal, voluntario, retribuido, dependiente y por cuenta ajena -pues el hecho de que estos rasgos sean compartidos por ambas figuras permite el establecimiento de un mínimo de reglas comunes para ambos tipos de trabajo-;
- la circunstancia de que ambos tipos de trabajadores, funcionarios y personal laboral, estén prestando sus servicios para un mismo empleador, la Administración, que determina que las reglas y principios específicos que rigen la actuación de ésta -principio de legalidad, eficacia, tutela del interés general, interdicción de la arbitrariedad, etc.-, se proyecten simultáneamente sobre todo el personal, tanto funcionarial como laboral, dando así lugar a reglas y derechos y obligaciones comunes para ambos colectivos;
- y la dinámica de los mecanismos de representación y los procesos de negociación colectiva en el seno de la Administración, que, aunque distintos para funcionarios y personal laboral, no resultan sin embargo distantes, hasta el punto de determinar una importante aproximación entre ambos estatutos.

Siendo la máxima expresión formal de este proceso de acercamiento o convergencia entre el estatuto de los funcionarios y del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas es, sin duda, el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado recientemente por Ley 7/2007, de 12 de abril, que ofrece una regulación en muchos aspectos común para funcionarios y personal laboral[302]; no obstante, no es ésta la única manifestación de la homologación de los regímenes de prestación de trabajo para la Administración. Otros instrumentos normativos, fruto de la autonomía colectiva, ya habían determinado con anterioridad importantes avances en esta materia.

2.2.3. Las AAPP como beneficiarias de bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medidas selectivas de fomento del empleo

Dicho lo cual, sólo resta destacar cómo las relaciones laborales suscritas entre AAPP y trabajadores van a ser las beneficiarias, en

[302] Molina Navarrete, C.: "Aspectos laborales del Estatuto Básico del Empleado Público: de la convergencia a la "unificación" parcial de estatutos", Revista de Trabajo y Seguridad Social de estudios financieros, nº 293-294, 2007, pp. 115-206; Sala Franco, T.: "Estatuto Básico del Empleado Público: la nueva relación laboral especial de empleo público", Observatorio de recursos humanos y relaciones laborales, nº 14, 2007, pp. 54-56; Pérez-Bedmar, Mª S.: "El estatuto básico del empleado público: comentario al contenido en espera de su desarrollo", RL, nº 18, 2007, pp. 53-73.

exclusiva, del incentivo económico en este trabajo abordado: la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social.

El intervencionismo del Estado, cuando se adjetiva de social, posibilita actuaciones, en defensa del interés general, como por ejemplo, la contratación laboral de determinados colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo, para la realización de fines generales o sociales al tiempo que se contribuye a la creación neta de empleo como medida de fomento del empleo. Así, y siendo posible la contratación laboral en el seno de las Administraciones públicas, éstas van a poder ocupar la posición de empresario y, por tanto, de sujetos responsables de la obligación de cotizar.

Ahora bien, las dudas surgen en torno a la posibilidad de que como tales puedan resultar beneficiarias de los incentivos económicos a la contratación laboral que se vienen comentando, es decir, las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social. Y es que lejos de tratarse de una cuestión baladí, ha sido bastante controvertida.

Es un argumento recurrente en contra, argüir que es requisito de toda ayuda pública, sea del tipo que sea, que el ente beneficiario tenga personalidad jurídica diferenciada de la del ente concedente, es decir, que se trate de un tercero o persona extraña al otorgante o intrínsecamente independiente de él, ya que ha de estar en una postura subordinada o, al

menos, de rango inferior, respecto de la aquél[303]. Como complemento de lo anterior, se esgrime que no existe subvención si los fondos transferidos siguen siendo de titularidad pública, esto es, si no existe una transmisión patrimonial y no se altera el carácter público de los fondos al realizar la disposición[304]. En este sentido, se justifica la necesidad de patrimonios separados y de verdaderas transmisiones patrimoniales entre sujetos de distinta condición porque, si el valor patrimonial es atribuido a otro ente público, el caudal sigue siendo público, sin confirmarse una transmisión de propiedad del mismo sino una mera transmisión de la titularidad de la gestión[305]. Es más, admitiendo lo contrario "(…) se llegaría a la contradicción de dedicar dinero público a la estimulación de empleo también público, lo cual parece una perversión en sí misma, pues sería una especie de empleo financiado (…)[306]".

Sin embargo, ninguno de los argumentos apuntados ha tenido confirmación legal hasta fechas muy recientes. Efectivamente, ni en la

[303] Fernández Farreres, G.: *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, 1983, pp. 169 y ss.

[304] Sesma Sánchez, B.: *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, 1998, p. 463 citando a Arroyo Zapatero. L.: *Delitos contra la Hacienda Pública en materia de subvencione*s, Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1987, p. 23.

[305] Sesma Sánchez, B.: *Las subvenciones públicas*, *op. cit*., p. 464.

[306] Escudero Rodríguez, R.: "Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, a favor del empleo estable", RL, nº 6, 2000., p. 42.

normativa presupuestaria, ni en las regulaciones específicas de cada tipo de ayuda pública se contenía mención alguna al respecto. Al contrario, los textos legales consideraban a las entidades públicas y a las Administraciones públicas como posibles beneficiarios de las ayudas públicas. Tampoco se exigía específicamente que exista una alteración de la naturaleza de los fondos para definir la figura del beneficiario, sino que bastaba con que se constatara un desplazamiento patrimonial de carácter gratuito afectado a una finalidad específica. La práctica confirmaba, además, que tanto entre diferentes niveles administrativos como dentro del sector público en general, podían existir ayudas públicas, siempre y cuando se concedieran con una finalidad de fomento específica, reunieran los elementos identificativos de la figura y se concedieran con carácter ocasional y no como medio ordinario de financiación del ente público que las recibía.

En esta línea, se argumentaba que "(…) dada la amplitud con que se confiera la condición de beneficiario ningún obstáculo existe para que pueda serlo una Administración Pública distinta de la concedente o una entidad pública dependiente de otra Administración. En tal supuesto la posición de la Administración beneficiaria no es equiparable a la que pueda ostentar como destinataria de una transferencia de recursos para su financiación (subvención-dotación), sino que se sitúa en igualdad de

condiciones con otros posibles beneficiarios (…)[307]". En definitiva, y pese a las lógicas críticas hechas al respecto, dada la amplitud con que se configuraba la condición de beneficiario, nada obstaba para que pudiera serlo una Administración pública distinta de la concedente o una entidad pública dependiente de otra Administración.

Habría que esperar para dar por zanjada la cuestión planteada hasta la aprobación del PFE/2005 en el que apareció una referencia expresa a la exclusión de bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social cuando se suscriban contratos entre Administraciones Públicas u organismos públicos regulados en el título III de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. En esta línea, el PFE/2006, aprobado por el RDL 5/2006 y después convalidado por la Ley 43/2006, añade a tal exclusión a las Administraciones Autonómicas y las Entidades Locales y sus Organismos públicos. Esta última incorporación pretende abarcar uno de los dos[308] posibles grupos en que es susceptible de ser dividido el sector público, en general, esto es el conocido como "Administraciones Públicas" y que comprende a la Administración General del Estado, las Administraciones

[307] Pascual García, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Colección de estudios jurídicos nº 6, BOE, 1999, p. 94.

[308] El otro es el denominado sector público empresarial o económico porque incluye a las sociedades estatales (art. 6 LGP) que pueden ser de derecho público (por ejemplo, RENFE) o privado (por ejemplo, las empresas de organismo autónomo INI).

de las Comunidades Autónomas y la de las entidades que integran la Administración Local, los Organismos autónomos y la Seguridad Social (art. 2 LRJAP 30/1992). Si bien con dos salvedades: cuando se trate de la contratación de trabajadores con discapacidad por centros especiales de empleo de titularidad pública y de empresas de inserción promovidas por las administraciones o entidades públicas en un nuevo intento por fomentar el empleo de ambos colectivos de trabajadores[309] –discapacitados y excluidos sociales- que tantos problemas han de afrontar en sus intentos por acceder al mercado de trabajo.

3. El procedimiento para obtener la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social

El primer aspecto sobre el que quisiera llamarse la atención va referido al hecho de que la liquidación de la cuota objeto de la obligación de cotizar por parte del sujeto responsable esté sometida a un procedimiento denominado "de autoliquidación[310]" que implica en la realización de las operaciones y demás actos de determinación de las

[309] Aclaración hecha por el art. 16.4 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, en BOE del 14.

[310] Antes de la aprobación del ET la técnica era distinta pues la empresa tenía que pagar la totalidad de la cuota, siéndole con posterioridad resarcida por el Fondo Nacional de Protección de los Trabajadores (FNPT). Véase, entre otros, Sagardoy Bengoechea, J. A.: "Protección al empleo de los colectivos específicos", en Borrajo Dacruz, E. (Dir.): *Comentarios a las Leyes Laborales*, Edersa, 1983, pp. 481 y ss.

cuotas a los propios sujetos beneficiarios de las mismas. Y es que va a ser el empleador merecedor de tales beneficios el encargado de, al liquidar la cotización a la Seguridad Social, aplicar las bonificaciones que sobre la misma estime le son de aplicación como consecuencia de que vayan referidas a la contratación de uno de los colectivos, con la cuantía y duración prevista por la norma. Ello, claro está, sin perjuicio de que la Administración competente efectúe un control *a posteriori* sobre la adecuación de tal iniciativa a las exigencias legales.

3.1. El procedimiento de autoliquidación tributaria en general

El régimen de las llamadas "autoliquidaciones" tributarias comenzó a expandirse a partir de 1973[311], primero tímidamente, pero con inequívoca voluntad de inundar todo el orden tributario, como modelo a seguir por todas las figuras impositivas para su mejor y más ágil

[311] Aunque la autoliquidación se estrenó para la Contribución de Usos y Consumos con la norma 23 de la Orden Ministerial de 18 de febrero de 1941, dictada para la debida ejecución de lo preceptuado en el art. 72 de la Ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940, no sería hasta el Decreto-ley 2/1970, de 5 de febrero, y el Decreto 638/1970, de 5 de marzo, dictado en desarrollo de su art. 2.1º cuando se previera específicamente que "(...) el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, podrá extender el régimen obligatorio de liquidación tributaria a cargo de los sujetos pasivos a los impuestos en los que, no estando todavía establecido, sea conforme a la naturaleza del hecho imponible (...)". A partir de ahí se extendió a la Contribución Rústica, al Impuesto sobre Rendimientos del Trabajo Personal, Impuestos sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales, Impuesto General sobre la Renta de las personas Físicas, etc. Para más detalles al respecto, *vid*. Fernández Paves, Mª. J.: *La autoliquidación tributaria*, IEF-Marcial Pons, 1995.

aplicación. Y es que fueron razones de agilidad en el desarrollo del procedimiento de gestión tributaria las que aconsejaron la generalización de las mismas.

Con tal opción se conseguía, además, una alteración del rol desempeñado por los sujetos que intervienen en la liquidación de las obligaciones tributarias. En este sentido, el deber tributario de autoliquidar puede ser definido como "(...) aquel deber jurídico *sensu stricto*, establecido por ley a cargo de un particular legitimado, y consistente en la realización de todas aquellas operaciones de interpretación, valoración y cálculo necesarias para la cuantificación de la obligación tributaria derivada de los hechos imponibles declarados por el mismo (...)[312]". Es por ello por lo que de este tipo de procedimientos propios del ámbito tributario se ha dicho que son una suerte de "sírvase usted mismo[313]' para la gestión de los tributos que viene mostrando sus ventajas desde tiempo atrás. Entre ellas, el que las actuaciones de la Administración se hayan agilizado, el que la utilización de los medios humanos al servicio de los órganos administrativos haya ganado en términos de eficacia, al tiempo que todo ello redunda en efecto multiplicador en cuanto a la recaudación tributaria. Pero además, el hecho de que esa participación del

[312] Fernández Paves, Mª. J.: *La autoliquidación tributaria*, *op. cit*., p. 27.

[313] Eseverri Martínez, E.: "Derecho a la devolución de ingresos", en *Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma*, vol. II (Homenaje a F. Sainz de Bujanda), IEF, 1991, p. 614.

contribuyente en el cumplimiento de sus deberes tributarios le haya ido haciendo perder su condición de tal, para aproximarla a la de ciudadano que asume sus responsabilidades[314]. Valoraciones hechas en el ámbito tributario pero que, como puede apreciarse, son perfectamente aplicables a la liquidación de las cuotas a la Seguridad Social dado que, como ya se expuso, la obligación de cotizar es una suerte de obligación tributaria en el marco de la cual también es de aplicación este tipo de procedimientos.

3.2. El procedimiento de autoliquidación de las cotizaciones a la Seguridad Social

Según el art. 9 del Reglamento General de Recaudación (en adelante, RGR)[315], "(...) respecto de las deudas por cuotas de la Seguridad Social, son sujetos obligados al pago (...) en el Régimen General de la Seguridad Social, el sujeto responsable del cumplimiento de la obligación de cotizar mediante el pago de las aportaciones propias y las de sus trabajadores, en su totalidad, es el empresario (...)". En idéntico sentido, el art. 15.1. RGCL, prevé que "(...) la obligación de cotizar (...) implica la realización de las operaciones y demás actos de determinación

[314] *Ibidem*.

[315] En idéntico sentido, el art. 15.2 RGCL del considera que "(...) la determinación de las cuotas de la Seguridad Social será obligatoria para las personas físicas o jurídicas a las que el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del sistema de Seguridad Social y demás disposiciones que lo desarrollan y complementan, imponen la responsabilidad del pago o cumplimiento de la obligación de cotizar como responsables simples (...)".

de las cuotas (...)". Es más, con ocasión de la aprobación de la Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, se contiene una previsión expresa, innecesaria por reiterativa, en la D.A. tercera.2, cuyo tenor literal es el siguiente: "(…) las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social se aplicarán por los empleadores con carácter automático en los correspondientes documentos de cotización, sin perjuicio de su control y revisión por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la Tesorería General de Seguridad Social y por el Servicio Público de Empleo Estatal (…)". La única explicación posible a tal insistencia es, previsiblemente, el afán desmedido del legislador de dejar claro y patente un aspecto procedimental que, en la praxis, no venía planeando problema alguno.

Por tanto, el obligado a proceder a la liquidación de cuotas a la Seguridad Social va a ser el mismo que aplique, que autoaplique, el beneficio oportuno en cada caso. Es decir que no sólo que existe un único procedimiento para ambas actuaciones sino que, además, el encargado de ambas es el mismo sujeto (el empleador), de tal forma que coinciden en el mismo sujeto la consideración de sujeto obligado a cotizar a la Seguridad Social y sujetos beneficiario de la bonificación de cotizaciones como incentivo económico al empleo de ciertos colectivos de trabajadores.

Ello viene a ser corroborado por previsiones como la contenida en el art. 15.3 Reglamento General de Cotización y Liquidación (en adelante, RGCL) que prevé que "(...) las liquidaciones de cuotas por los sujetos responsables que apliquen correcciones, reducciones, minoraciones o deducciones sin causa y/o sin la forma debida, además de las liquidaciones y reclamaciones administrativas que procedan, darán lugar a las sanciones pertinentes (...)". Es decir que, como puede apreciarse, es el sujeto responsable de la liquidación de cuotas el encargado de aplicar la rebaja adecuada a la circunstancia concreta sobre la cuota debida y el sancionado en caso de hacerlo de forma indebida.

Con esta opción liquidatoria, y como es fácilmente deducible, se ven agilizados los trámites que tales actuaciones suponen. Y es que, en el caso de otros incentivos económicos al empleo con ocurre con las subvenciones al empleo, el sujeto que pretende ser beneficiario de las mismas ha de demostrar *a priori* el cumplimiento de los requisitos exigidos como condición previa para el disfrute de las mismas cuya concesión va a ir precedida de un procedimiento administrativo que finaliza con una resolución expresa, al margen de que el mismo tenga que seguir observando tales exigencias durante el disfrute de las mismas so pena de perder las ayudas concedidas. Es por todo ello por lo que esto supone, en cierta medida, una inversión de los papeles a desarrollar en esta materia ya que, respecto de las obligaciones que se autoliquidan, son los sujetos obligados quienes deben conocerlas, interpretarlas y aplicarlas, en tanto

en cuanto los órganos de la Administración competente pasan exclusivamente a vigilar el adecuado actuar de los primeros.

3.3. Pros y contras

Con todo, y aunque las ventajas son muchas sobre todo en cuanto a la agilidad procedimental y la simplificación burocrática, ello no quiere decir que este tipo de prácticas esté exenta de dificultades. Concretamente cabe destacar dos referidas específicamente a las bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social a aplicar una vez hallada la cuota íntegra y justo antes de proceder a su autoliquidación: la dificultad que entraña el conocimiento de las mismas ya no sólo por su carácter temporal, sino por el soporte legal en que aparecen y que no siempre ha sido el mismo (LPGE, leyes de acompañamiento presupuestario, leyes de reforma laboral) (3.4.1.); y la dificultad de la interpretación posterior de su contenido una vez detectada la norma que las contiene dista mucho de ser asequible para el público en general (3.4.2.).

3.4.1. Las dificultades de localización normativa

Respecto de la dificultad de localización de la norma en que se encuentran contempladas las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, viene provocada por el hecho de que éstas se contemplen en los

PFE que se han venido conteniendo tanto en las LGPE como en las de acompañamiento presupuestario e incluso en las de reforma laboral. Lo que ha venido provocando no pocos problemas, ya sea de constitucionalidad, ya de legalidad, ya de seguridad jurídica, como ya se tuvo ocasión de analizar en el capítulo II de este trabajo (*vid. supra*).

Quiere llamarse la atención sobre el hecho de que lejos de tratarse de esporádicas modificaciones como las incorporadas, por ejemplo, en la Ley del Impuesto de Persona Físicas (IRPF)[316], han venido teniendo una cadencia anual e incluso menor y los actores, de forma más o menos directa, los propios empresarios, normalmente a través de sus servicios de gestión de personal propios o ajenos, los que han de preocuparse por estar al tanto de las novedades incorporadas.

De ahí que, con ocasión de los últimos PFE (2006-2007), sea posible observar cómo, en la línea de superar tales dificultades, los PFE contenedores de las bonificaciones de cuotas se han venido aprobando en las leyes presupuestarias o en leyes de desarrollo de los contenidos de las mismas, minimizando los cambios y modificaciones acometidas y haciendo previsiones transitorias en los casos en que sea preciso. Sin que ello sea óbice, como ya se ha apuntado, para que el Gobierno "(…)

[316] Obligación tributaria también autoliquidable, respecto de las que el Ministerio de Hacienda da buena cuenta a la ciudadanía no sólo a través de campañas publicitarias sino de publicaciones explicativas e incluso de la dotación de recursos humanos y materiales al servicio del ciudadano que lo ayuden en el ejercicio de tal obligación-, en el caso de las bonificaciones de cuotas, los cambios y modificaciones.

en función de la evolución que experimente el empleo, especialmente de los trabajadores que tengan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo o para el mantenimiento del empleo, pueda introducir, previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, modificaciones en el Programa del Fomento del Empleo que se regula en el mismo (…)[317]". Todo ello en un intento, adicional, de dotar a tales incentivos de ciertas dosis de estabilidad y permanencia en el tiempo como se apuntó con ocasión, además, de la prolongación de la duración media de las mismas.

3.4.2. Las dificultades interpretativas y aplicativas

Una vez superada la dificultad referida a la localización de la norma concreta, comienzan los problemas de interpretación y aplicación de la misma. Labor nada fácil dado lo enmarañado de los contenidos de los propios PFE y ante los cuales se hace preciso ir analizando, caso por caso, los requisitos subjetivos, objetivos, formales y temporales para ser beneficiarios de tales incentivos económicos a la contratación laboral. Si a todo ello se une el hecho de que en caso de error u omisión la responsabilidad es del sujeto responsable (que es, al mismo tiempo, obligado tributario y beneficiario del incentivo) dado que el procedimiento de autoliquidación así lo exige, y en modo alguno de la Administración cuyo rol queda reducido al control de la actuación de los mismos, los

[317] DF 2ª de Ley 43/2006.

temores y reticencias empresariales a recurrir a los mismos, tuvieran cobrar cierto sentido.

Es por ello por lo que de la observación de los últimos PFE (2006-2007), y como consecuencia de la necesidad de superar "(…) un sistema de incentivos económicos a la contratación (…) demasiado complejo en cuanto a su instrumentación (…)[318]", se deriva no sólo una mayor concentración en el objetivo de fomento la contratación indefinida, sino, sobre todo, una considerable simplificación respecto de los colectivos considerados como con especiales dificultades de acceso al empleo así como en la determinación de las cuantías y su relación con la duración de los contratos.

Con todo, y como en el caso de la dificultad antes dicha, se trata de inconvenientes que, de una u otra manera, han idos siendo superados por los sujetos responsables de la autoliquidación y que no alcanzan, en modo alguno, a minimizar la relevancia actual de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como instrumentos de fomento del empleo. Es más, ya viene siendo una práctica habitual del legislador, colaborar en la superación de estas dificultades a través del recurso a cuadros resumen de tales incentivos y que se incorporan, en forma de anexos, a la norma en cuestión.

[318] Según se denunciaba en el *Documento para el Diálogo Social sobre el Mercado de Trabajo* presentado por el Gobierno en marzo de 2005.

3.4. Información y control

El hecho de que el sujeto beneficiario de tales beneficios sea el mismo que se lo "autoaplica" en su obligación de cotizar, no quiere decir que éste pueda hacer lo que quiera sin miedo a revisión o medidas de control alguno.

En este marco, y dado que, como ya se tendrá ocasión de analizar en el Capítulo VI, las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social son financiadas con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SPEE) y, por tanto, éste va a ser el órgano competente para ejercitar las acciones de información y control al respecto. De ahí que sea el órgano que reciba mensualmente información de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS como ente gestor) respecto del número de trabajadores objeto de bonificaciones, detallados por colectivos[319]. Y el que, a su vez, para vigilar la adecuada planificación de las bonificaciones la Dirección General del SPEE facilite a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (en

[319] D.A. tercera.3 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

adelante, ITSS) la información necesaria sobre el número de contratos bonificados y toda la información relativa a las cotizaciones[320].

4. Reglas de concurrencia e incompatibilidad de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social

Para la determinación cuantitativa de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social se hace preciso acudir tanto a los PFE como a las órdenes dictadas, anualmente, en desarrollo de las LPGE por las que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, desempleo, FOGASA y formación profesional en ellas contenidas[321].

Que el régimen económico de la Seguridad Social, previsto en la Constitución Española, es competencia exclusiva del Estado, es algo sabido por todos. Y ello porque "(...) el designio perseguido con el acantonamiento del "régimen económico" dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, 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

[320] D.A. tercera.4 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

[321] Véase la ORDEN TAS/29/2006, de 18 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, en BOE de 20 de enero, nº 17.

seguridad social para todos los ciudadanos (art. 41 CE), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de seguridad social (art. 149.1.11 CE) (...)[322]".

Sin embargo, no ha sido fácil concretar las facultades que integran la competencia de ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas y ha tenido que intervenir el Tribunal Constitucional para precisar que serán sólo "(...) aquéllas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la seguridad social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social (...)[323]". El Alto Tribunal ha aplicado esta construcción genérica a diversos supuestos sometidos a su consideración, entre los cuales se encuentra el de la gestión y control de las cotizaciones, la ejecución y gestión de la recaudación de cuotas a la Seguridad Social u otros recursos como las cotizaciones por desempleo, FOGASA y formación profesional. Más

[322] Palomeque López, M.C.: "Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social", en VVAA: *Derecho de la Seguridad Social*, 2ª edic., 1999, p. 73.

[323] Según jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional: STC 84/1982, STC 27 y 38/1983, STC 124/1989, STC 146/1992 (expresamente referida a las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social), STC 102/1995, STC 195/1996, entre las más destacadas al respecto.

concretamente aún, la STC 146/1992, de 16 de octubre, se refiere expresamente a la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social por formar parte del régimen económico del sistema.

De ahí que dado que las Comunidades Autónomas no tienen margen competencial para fomentar el empleo en sus territorios a través de la rebaja de costes laborales vía bonificación de cuotas a la Seguridad Social dada la formulación restrictiva del art. 149.1.17ª CE, sus facultades se polaricen, básicamente, en torno a las subvenciones al empleo y otras medidas tanto de contenido económico, como las ventajas fiscales, como de apoyo formativo o técnico. Y ello en virtud del art. 148.1.13ª CE que establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir como competencias propias las referidas al fomento del desarrollo económico de las mismas, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (cuyas bases y coordinación de la planificación general son de competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.13 CE). Es por ello por lo que en las Comunidades Autónomas los incentivos económicos al empleo se han articulado principalmente mediante la técnica de las subvenciones al empleo, entendidas éstas, con carácter general, como el otorgamiento de una cantidad de dinero por una Administración Pública a un tercero con una finalidad concreta de interés público y sin contraprestación por parte del beneficiario, aunque lleven

aparejado el compromiso de destinar la subvención a una finalidad predeterminada objeto del otorgamiento[324].

La consecuencia natural de todo ello, es que en materia de política de fomento del empleo confluyen leyes o reales decretos-leyes, decretos, órdenes ministeriales y normas de otras instancias "(…) en un claro ejemplo de constelación normativa en la que intervienen múltiples sujetos públicos de diferente entidad y con un distinto nivel de márgenes competenciales (...)[325]". Lo que conduce a una inevitable interdependencia y complementariedad de las medidas adoptadas por los órganos de carácter estatal y por las Comunidades Autónomas[326]. El resultado obligado de la situación descrita no puede ser otro que el reparto implícito de técnicas incentivadoras entre los distintos poderes públicos con competencias en la materia aunque, no por ello, dejen de constatarse supuestos en que las medidas procedentes de distintos poderes públicos coinciden en los mismos colectivos o en otros en los que

[324] Para más detalles véase, entre las monografías más destacados, Fernández Farreres, G.: *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, 1983; Sesma Sánchez, B.: *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, 1998; Pascual García, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Colección de estudios jurídicos nº 6, BOE, 1999.

[325] Escudero Rodríguez, R.: "Los estímulos a la contratación laboral...", *op. cit,* p. 19.

[326] Para un examen detallado de los pactos y medidas a favor del empleo llevadas a cabo por las CCAA véanse las memorias anuales del CES sobre la situación socioeconómica y laboral. En concreto, CES: *Economía, Trabajo y Sociedad: Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 2003*, CES, 2003.

se utiliza la misma técnica por parte de dos Administraciones Públicas. Esto no puede plantearse respecto de la técnica concreta de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social dada la competencia exclusiva que el Estado ostenta al respecto; pero sí entre éstas y otras técnicas como las subvenciones directas al empleo (bonificación estatal-subvención autonómica) o entre otras medidas de fomento del empleo entre sí procedentes de distintos órdenes competenciales (subvención estatal-subvención autonómica) que pueden ser utilizadas, incluso simultánea y concurrentemente, entre Administración central y autonómica, por ejemplo.

Sin embargo, desde la primera intenta ponerse un cierto orden canalizando la concesión de los incentivos al empleo a través del SPEE al que se encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo (art. 10 LE). Y es que el método tradicional de gestión estatal del mercado de trabajo ha dado paso a planteamientos más descentralizados con transferencias de funciones y servicios para la ejecución de las políticas de empleo a las CCAA. Desde la perspectiva armonizadora de este nuevo modelo de gestión del mercado de trabajo con la actual distribución de competencias constitucionales entre Estado y CCAA, en materia de política de empleo, los objetivos se centran en asegurar la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas de modo que se logre la máxima

efectividad movilizando y optimizando los recursos disponibles[327]. Repárese en cómo la financiación de todas ellas sale del presupuesto del SPEE. En el caso concreto de las bonificaciones de cuotas, los programas anuales de fomento del empleo se han encargado de contener referencias expresas a la financiación de las bonificaciones en ellos previstas con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del mismo.

Por otro lado, la falta de coordinación y comunicación entre el Administración central y las Administraciones territoriales en esta materia hace que coexistan numerosas unidades administrativas que diseñan y gestionan medidas a favor de la contratación, sin que se disponga de información pormenorizada de cuál es la intensidad real de las medidas a favor de la contratación en cada zona geográfica y para cada uno de los colectivos a considerar y dificultando en extremo la posibilidad de evaluación de las mismas[328]. Es más, la ausencia de coordinación política

[327] No se olvide que la financiación de estas políticas tiene un componente importante de fondos procedentes de la UE, a través del Servicio de Empleo Estatal, aun cuando la gestión de las mismas se lleva a cabo por las Administraciones autonómicas.

[328] En este sentido, en uno de los escasos trabajos sobre la evaluación de estas políticas, se apunta que aunque aún se está lejos de poder determinar el grado de eficiencia y efectividad de las políticas de empleo, para lograrlo "(…) se requiere una mejor integración, complementariedad y coordinación de éstas en su diseño y ejecución (…), destacándose como una de las principales limitaciones de la evaluación de los instrumentos de intervención en materia de empleo la falta de "(…) coincidencia en el ámbito de diseño (comunitario y nacional) con el marco de gestión y ejecución (a nivel de las Comunidades autónomas (…)". Todo ello en Osuna Llaneza, J.L. y Bueno Suárez,

en materia de fomento de empleo entre las diversas Administraciones con competencias en este campo, contrasta con la necesidad de coordinación de las políticas nacionales de empleo entre los diversos EEMM de la Unión Europea, bajo los criterios generales establecidos anualmente por el marco de referencia comunitario.

En este sentido, la articulación razonable de tal disparidad reguladora constituye un auténtico reto tanto desde el punto de vista de la regulación legal como de la aplicación de las mismas. En particular, la posible complementariedad, cuando no superposición, de los incentivos concedidos por distintos órdenes competenciales si bien puede plantear problemas de interconexión entre ellos y está en la base del establecimiento de ciertos límites (para evitar que los contratos celebrados al amparo de tales estímulos respondan, realmente, a un tipo de empleo ficticio o artificialmente sostenido que, en casos extremos, pudiera dar lugar, incluso, a enriquecimientos injustificados de ciertos empleadores) intenta ordenarse a través de la nueva organización establecida por la Ley de Empleo entre SPEE y los servicios públicos de empleo de las CCAA. En esta línea hay que traer a colación dos instrumentos fundamentales que se han venido conteniendo en los últimos PFE: la prohibición de concurrencia de bonificaciones (4.1.) y los límites de compatibilidad entre medidas de apoyo público al fomento del empleo (4.2.).

C.: “La evaluación de las políticas públicas: el caso de las políticas de fomento al empleo estable”, ICE, nº 836, 2007, pp. 79-80.

4.1. La prohibición de concurrencia

En cuanto a la prohibición de concurrencia de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social atiende a las situaciones en que un mismo trabajador desempleado puede ser subsumido en más de uno de los colectivos cuya contratación se bonifica como medida de fomento del empleo. En estos casos, el legislador delega en los beneficiarios de la rebaja de costes laborales vía bonificación de cuotas sociales, es decir, en el empleador, su inclusión en uno u otro grupo (*ex* art. 7.1 Ley 43/2006).

Esta opción política se deriva, como ya se ha expuesto, del régimen de autoliquidación tributaria propio de la liquidación de cuotas a la Seguridad Social, respecto de las cuales las bonificaciones son una suerte de incidente sobre la cuota final de liquidar, por lo que la opción debe ser tomada por el sujeto responsable de la obligación legal de cotizar que es, además, el sujeto beneficiario de la bonificación, en el momento de formalizar el alta del trabajador en la Seguridad Social que da derecho a la aplicación de las bonificaciones. Si el mismo aplicara una bonificación errónea, la Inspección de Trabajo o, en su caso la TGSS o el propio SPE, en la fase de control, deberían corregir esta elección desafortunada procediendo a aplicar la más favorable para el empresario.

Para ello, los últimos PFE han venido previendo que la TGSS facilitará mensualmente al Servicio Público de Empleo Estatal el número de trabajadores objeto de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, detallados por colectivos, con sus respectivas bases de cotización y las rebajas que se apliquen como consecuencia de lo previsto en la presente norma (D.A. Tercera.3 Ley 43/2006). Con la misma periodicidad, la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, facilitará a la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social la información necesaria sobre el número de contratos comunicados objeto de bonificaciones de cuotas, detallados por colectivos, así como cuanta información relativa a las cotizaciones y deducciones aplicadas a los mismos sea precisa, al efecto de facilitar a este centro directivo la planificación y programación de la actuación inspectora que permita vigilar la adecuada aplicación de las bonificaciones previstas en esta norma por los sujetos beneficiarios de la misma (D.A. Tercera.4 Ley 43/2006).

4.2. Los límites de compatibilidad

Respecto de los límites de compatibilidad establecidos en los PFE, surgen ante la posibilidad de que el disfrute de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social pueda coincidir con el de otras ayudas públicas previstas en otros programas públicos de fomento del empleo (como, por ejemplo, los autonómicos o locales).

Para estos casos, se prevé que la suma de las ayudas públicas coincidentes no pueda superar el 60% del coste salarial anual correspondiente al contrato que se bonifica (*ex* art. 7.3 Ley 43/2006). No obstante, se ha incorporado en el último PFE 2006-2007 una excepción a tal límite: el caso de los trabajadores con discapacidad contratados por los Centros Especiales de Empleo, en que se estará a lo establecido en la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones destinadas a la integración laboral de las personas con discapacidad en estos centros, en un intento por fomentar su contratación laboral a toda costa. En estos casos, se estará a lo establecido en la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones destinadas a la inserción laboral de este colectivo en este tipo de centros.

Además, las bonificaciones no podrán, en ningún caso, superar el 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social que hubiera correspondido ingresar, lo que supone establecer un límite en la cuantía máxima que pueden alcanzar las bonificaciones en un intento por evitar la generalización del "coste cero" de la mano de obra (*ex* art. 7.2 Ley 43/2006). Como ha podido apreciarse, la incompatibilidad que se reconoce expresamente con estas bonificaciones es meramente cuantitativa.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, hay ciertos colectivos de trabajadores respecto de los cuales, esta incompatibilidad

general se levanta dado el especial interés que se tiene en fomentar, a cualquier precio, el empleo. Es el caso de las bonificaciones en las cotizaciones previstas para los contratos indefinidos con trabajadores de sesenta o más años y con una antigüedad en la empresa de cinco o más años serán compatibles con las bonificaciones establecidas con carácter general, sin que en ningún caso la suma de las bonificaciones aplicables pueda superar el 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, sin perjuicio, en su caso, de lo dispuesto en el art. 112 bis del TRLGSS. Pero, como puede apreciarse, el objetivo pretendido va referido al mantenimiento del empleo y no a su creación, cuestión diferente, aunque muy próxima, a la abordada en este trabajo.

CAPITULO V: ELEMENTOS SUBJETIVOS O PERSONALES DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL (II)

I. Los colectivos de trabajadores cuya contratación se bonifica: generalidades

Una vez expuesto quienes son los sujetos que ven bonificada su aportación a la Seguridad Social -el incentivo económico repercute directamente en su presupuesto-, a continuación pretende dedicarse este capítulo a los sujetos que sin participar directamente de tal incentivo, sí que reciben, por vía indirecta, un indiscutible beneficio: el de ser contratados precisamente porque se rebaja selectivamente el coste de su contratación laboral, o lo que es lo mismo, se abarata su coste como mano de obra. Es precisamente por ello por lo que por más que los empresarios, en general, sean los

beneficiarios directos de las bonificaciones de cuotas, en realidad no son sus destinatarios finales sino sólo instrumentales ya que el beneficio más evidente de la creación de empleo recae sobre los colectivos de trabajadores respecto de los cuales se fomenta la contratación.

En el plano de las estrategias aplicables al fomento del empleo, cobran un papel relevante el que las medidas dirigidas a tal propósito vayan referidas a concretos colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo. Llegados a este punto conviene aclarar antes de continuar que existen diversas denominaciones respecto de estos colectivos que van desde su consideración como colectivos desaventajados o desfavorecidos, grupos vulnerables o capas débiles, en función de la instrumentalidad que se quiera dar al tratamiento de los mismos, si bien los subgrupos incardinados en los mismos vienen a coincidir en lo básico. Dada la ausencia de una delimitación conceptual genérica de estos colectivos, se hace preciso adoptar perspectivas concretas de análisis. Siendo la de este trabajo la referida al fomento del empleo a través de incentivos económicos como las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social se ha considerado que la más adecuada es la de colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo.

El objetivo del capítulo que ahora se inicia no es otro que el de intentar identificar los colectivos de trabajadores que, por enfrentarse a especiales dificultades en sus intentos por acceder al mercado de trabajo, ven

bonificada su contratación como medida selectiva de fomento del empleo. Tal labor identificativa permitirá no sólo conocer qué colectivos van a ser merecedores de tal beneficio sino, en sentido negativo, cuáles no. Y sobre todo, pretende ahondar en los porqués, esto es, en el origen de tales dificultades. Una vez acometida tal labor identificadora, se estará en condiciones de poder valorar si la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social prevista como incentivo económico estatal a su contratación, está, además de correctamente orientada, teniendo las consecuencias esperadas.

1. Carácter selectivo: justificación, pros y contras

El carácter selectivo de las políticas de fomento del empleo –y de las de empleo en general- se constata, principalmente, en la focalización de las acciones emprendidas en determinados colectivos de trabajadores seleccionados no al azar o por capricho del legislador, sino por sus especiales dificultades de acceso al empleo en un momento y circunstancias concretas. Dificultades estas que, pese a traer causa en la desventaja social provocada por diversos condicionantes subjetivos específicos (género, edad, discapacidad, nacionalidad, etc.), se ponen de manifiesto de forma particularmente evidente en el momento en que entran en contacto o pretenden hacerlo con el mercado de trabajo ordinario para desarrollar en él todas sus potencialidades personales.

Y es que, en este sentido, si el problema del paro ha ido evolucionando para ir "cebándose" en colectivos concretos de trabajadores, como no podía ser de otro modo, en el marco de las políticas de empleo, en general, y más particularmente las de fomento del empleo, también ha sido posible observar cómo uno de los cambios más notables que éstas han experimentado en los últimos años "(…) es el paso del carácter eminentemente indiscriminado o indiferenciado, en el sentido de tener como "objetivo" a cualquier persona desempleada, al carácter preferentemente selectivo de las mismas, es decir, a la consideración especial de determinados colectivos o grupos de desempleados, por sus mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo (…)[329]".

Si a ello se añade que el desempleo de las personas incluidas en los colectivos que a continuación se detallan no es un problema marginal y transitorio dentro del problema del desempleo, entonces resulta que la importancia cuantitativa que ha adquirido el paro entre estos colectivos "(...) es en sí mismo un motivo suficiente para justificar el establecimiento de sólidas medidas de política activa en su favor pero, además, su incidencia en el desempleo estructural le convierte en un elemento

[329] Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C.: "Más acá y más allá del trabajo: comentario a la Ley 53/2003, de empleo", *op. cit*., p. 46.

estratégico básico (...)[330]". Y ello porque si lógico es centrar la atención en los colectivos más castigados por el desempleo o que representan mayores dificultades de acceso al empleo, para una correcta evaluación de la eficacia de las políticas implementadas éstas deben aplicarse a colectivos específicos[331], permitiéndose así que la medición de los efectos sobre el empleo tengan en cuenta todos los factores relevantes.

Es precisamente por ello por lo que se ha considerado, acertadamente, del todo preciso pasar de una protección configurada jurídicamente de forma genérica (universal) a una protección específica (selectiva). Desde el momento en que se constata que la primera deviene no sólo inadecuada para responder a las exigencias de tutela que plantean esos colectivos identificados por sus rasgos subjetivos lo que lleva aparejado una exigencia de selectividad respecto de los colectivos sobre los que actuar, sino un potencial peligro para el propio sistema al comprometer gran cantidad de recursos públicos a medida que tales

[330] Álvarez Aledo, C.: "Políticas activas de creación de empleo y colectivos desaventajados", Economistas, nº 70, 1996, p. 31.

[331] En este sentido, y siempre desde la perspectiva de la evaluación de tales medidas, se apunta que "(…) las políticas de fomento al empleo estable –persiguiendo la mejor calidad del mismo- deben destacar el carácter preferente (discriminación positiva) de aquellos oferentes de mano de obra que, perteneciendo a colectivos con mayores dificultades para su incorporación y estabilidad dentro del mercado laboral, manifiesten una búsqueda activa de empleo, implicándose en itinerarios formativos o en cualesquiera otra actuación prevista en la política (…)", en Osuna Llaneza, J.L. y Bueno Suárez, C.: "La evaluación de las políticas públicas…", *op. cit.,* p. 80.

colectivos no dejan de aumentar, se hace del todo necesario delimitar el campo de actuación para ser eficaces[332].

La respuesta del Estado social al problema del desempleo ha tenido que ser, precisamente por eso, "(…) una respuesta en buena medida selectiva preocupada sobre todo por esos colectivos sociales (...)[333]". Y es que se ha considerado fundamental, "(...) establecer unas "prioridades selectivas" en las medidas de apoyo para que puedan conseguir los objetivos perseguidos (...)[334]". De ahí el carácter selectivo de estas medidas de fomento del empleo en el sentido de que sólo la contratación de tales colectivos, y no la de cualesquiera otros, va a resultar bonificada. Téngase en cuenta que no se fomenta el empleo de forma indiscriminada respecto de los desempleados en general sino única y exclusivamente la referida a aquellos colectivos que se enfrentan a dificultades específicas de acceso al mercado de trabajo por causas diversas y variadas. Con ello se pretende, por tanto, disminuir la desigualdad existente entre los diversos colectivos de desempleados, aquí considerados como colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo, adaptándose a la situación diferencial del mercado de trabajo español. En este sentido,

[332] VVAA: *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho europeo,* MTAS, colección estudios, nº 36, 2001.

[333] García Murcia, J.: "Desempleo", en VVAA: *Desempleo. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTAS, 2004, p. 39.

[334] Rojo Torrecilla, E.: "Diversidad y desigualdad...", *op. cit*., pp. 139-140.

estos incentivos al fomento del empleo persiguen el objetivo de favorecer una mayor igualdad en el acceso al empleo y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo[335].

Sin embargo, conviene relativizar el alcance selectivo de estas medidas por varias razones:

- En primer lugar porque, con el paso del tiempo, el conjunto de situaciones subjetivas que otorgan la oportunidad de beneficiar a las empresas por su contratación es tan extenso, que abarca a amplísimos sectores de la población asalariada. Por citar un solo ejemplo, la mera condición de mujer desempleada ofrece la posibilidad de ser contratada indefinidamente con este tipo de bonificaciones, como también la ofrece la de estar como desempleado inscrito en el registro desde hace más de seis meses. Si bien es cierto y verdad que, con ocasión de los últimos PFE aprobados (2006-2007) se ha intentado simplificar el listado de colectivos, que no había cesado de incrementarse, en un claro intento por retomar la senda de la selectividad.

- En segundo lugar porque, con cierta disparidad según los años, igualmente da derecho a este tipo de bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social la transformación en indefinidos de los contratos celebrados temporalmente en el año precedente (aunque ahora se

[335] OCDE: *Los incentivos a la creación de empleo*, Informes OCDE, 1982, pp. 12-13.

apuesta más claramente que nunca por "su muerte anunciada"). Con ello también aquí se posibilita en la práctica disfrutar del incentivo económico por vía de iniciar cualquier contratación con un trabajador vía una modalidad temporal para después transformarlo en indefinido. Se trata pues de medidas en las que el rasgo de lo selectivo en el ámbito subjetivo si bien se resalta, *ab initio*, después resulta bastante limitado, siendo más relevante el requisito de que se contrate a un trabajador por tiempo indefinido[336].

- En tercer lugar porque existen dudas razonables sobre los efectos favorables en el futuro profesional de los trabajadores beneficiados por estas medida. Ciertos estudios[337] indican que el hecho de haber pasado por un periodo de empleo bonificado puede ser desfavorable para el desarrollo ulterior de la carrera profesional de los trabajadores en cuestión. Y es que cuando las medidas son particularmente selectivas parecen provocar un cierto efecto estigmatizador en los sujetos beneficiarios de las mismas. En el trasfondo de esta idea se puede encontrar una contradicción muy sutil: la discriminación positiva puede, o eso pretende al menos, dar a los colectivos afectados por tales

[336] En idéntico sentido se ha manifestado el Informe de la Comisión de Expertos para el diálogo social "Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas" (31 de enero de 2005), p. 56.

[337] Marx, I.: "Aides à la création d'emplois et allégement des cotisations sociales à la charge des employeurs : bilan de divers travaux d'évaluation empirique », RIT, vol. 140, nº 1, 2001, pp. 90 y ss.

dificultades una oportunidad para demostrar lo que son capaces de hacer pero, simultáneamente, perpetúan un cierto prejuicio social de que carecen de las características necesarias para tener éxito en el mercado de trabajo y de que siempre necesitarán de una asistencia especial desde los poderes públicos[338]. Sobre todo en los casos en que la acreditación de las "dificultades de acceso al empleo" exigen de acreditación (p.e, discapacitados, excluidos sociales o víctimas de violencia de género o doméstica). Con todo, si bien las medidas menos selectivas, más generales, estigmatizan menos, sus efectos netos sobre el empleo son muchos más modestos que los de las más selectivas[339].

2. Las acciones positivas como elementos de corrección de las diferencias

La actuación de los poderes públicos para remediar la situación de ciertos grupos sociales determinados, entre otras características, por el sexo y la edad, padecer discapacidad física, psíquica o social, etc., colocados en posiciones de innegable desventaja en el ámbito laboral, por razones que resultan de tradiciones y hábitos profundamente arraigados

[338] En este sentido véase Sen, A.: "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", RIT, nº 116-2, 1997.

[339] Marx, I.: "Aides à la création d'emplois et allégement… », *op. cit.*, p. 91. En idéntico sentido, Sneessens, H. y Shadman, F.: "Analyse macroéconomique des effets de réductions ciblées des charges sociales », RBSS, vol. 42, nº 3, 2000, pp. 637-656.

en la sociedad y difícilmente eliminables, no tiene porqué considerarse vulneradora del principio de igualdad *ab initi*o. Y ello aun cuando establezca para ellas un trato más favorable ya que se trata de dar tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas (discriminación o acción positiva).

La presencia de elementos diferenciadores justifica un tratamiento diferente de la diferencia, pero debe llevarse a cabo en el marco de un análisis cuidadoso y riguroso de las causas subyacentes en la diferenciación. Y es que no debe obviarse que ni toda desigualdad de trato resulta contraria al principio de igualdad, ni el tratamiento diverso de situaciones distintas es siempre contrario a derecho. Sólo se van a considerar desigualdades contrarias al principio constitucional de igualdad, aquéllas fundadas en una diferencia de supuestos de hecho injustificada de acuerdo con los criterios o juicios de valor generalmente aceptados[340]. El diverso tratamiento de situaciones distintas puede venir incluso exigido para la efectividad de los valores que la CE consagra con el carácter de superiores como son la justicia y a igualdad (art. 1), a cuyo efecto atribuye a los poderes públicos el que promuevan las condiciones

[340] Entre la extensa bibliografía existente al respecto, *vid*. Palomeque López, M.C.: "El derecho constitucional de igualdad en las relaciones de trabajo", DL, nº 8, 1983; Rodríguez Piñero, M. y Fernández López, Mª. F.: *Igualdad y discriminación*, Tecnos, 1986 y las referencias jurisprudenciales, igualmente amplias, que en tales obras se hacen.

para que la igualdad sea real y efectiva[341]. Todo ello porque la igualdad no supone automáticamente no discriminación ya que en determinados casos los componentes de desigualdad son tan elevados que reclaman dosis de desigualdad en sentido contrario para garantizar el equilibrio.

Las diferencias de trato sólo estarán, por tanto, justificadas constitucionalmente si efectivamente se dan circunstancias sociales discriminatorias y sólo en tanto en cuanto permanezcan, lo que supone la necesidad de revisión periódica al respecto. En caso positivo, se concretarían en medidas de acción positiva a favor de los colectivos que presentan problemas como los apuntados en un intento por evitar su exclusión laboral (y social). En general, puede señalarse que dentro del objetivo general de conseguir la igualdad formal, existen tres propuestas desde el punto de vista de las medidas jurídicas:

- La primera la constituyen *las acciones para combatir la discriminación* y se refieren directamente a poner en práctica la igualdad de derechos y el tratamiento igual en el acceso a estos derechos para todas las personas que integra las distintas categorías.

[341] En este sentido, y de entre la extensa bibliografía existente al respecto, destacar por su novedad Ballester Pastor, Mª. A.: "El desarrollo del principio de igualdad en la Ley 62/2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social: el arte de la propaganda", JL, nº extraordinario, 2003, en donde se apunta que "(...) la acción positiva aparece como una manifestación de la igualdad y no propiamente como una excepción de la misma (...)", pp.114 y ss.

- La segunda propuesta va referida a *las acciones positivas* concebidas como medidas dirigidas a favorecer el acceso a determinados derechos para colectivos o personas que han tenido dificultades de acceso a los mismos, lo que implicaría tanto la prevención de posibles desigualdades como la resolución e interpretación de las normas legales.

- La tercera contendría *medidas de protección*, que tienen por fin no tanto la garantía de la igualdad cuanto la consideración de circunstancias objetivas que han supuesto una diferencia de situación para las personas del mismo colectivo.

En función de estos tres tipos de medidas, se establecen tres tipos de acción positiva distinta: las que pretenden el establecimiento de *cuotas* para los grupos o sectores en desventaja, las orientadas a facilitar un *acceso prioritario* para quienes han tenido dificultades y las que incluyen una *consideración preferencial o exclusiva* para las personas de un determinado grupo[342].

[342] Para más detalles, *vid*. Durán y Lalaguna, P.: "Apuntes sobre las acciones positivas", *op. cit*., pp. 87 y ss.

Las *acciones positivas*[343] están concebidas como herramientas de integración de grupos de la sociedad que han estado en situación diferencial respecto a los demás, es decir, elementos de corrección de las diferencias[344]. Con todo, las acciones positivas no se conforman como normas de particular favor que persigan dotarlos de una protección extra o superprotección sino que suponen la necesidad de una tutela diferenciada de esos colectivos precisamente por su específica vulnerabilidad con el único y exclusivo propósito de equilibrar su posición de desventaja social o, al menos, convertirla en ordinaria. Se pretende, por tanto, disminuir la desigualdad existente entre los diversos colectivos de trabajadores (desempleados o inactivos) que presentan especiales dificultades de acceso al empleo respecto de los que no las tienen y para ello se hace preciso postular en favor del establecimiento de

[343] Sobre el origen y evolución de las acciones positivas véase Hodges-Aeberhard, J.: "La acción positiva en el empleo, un concepto espinoso para los tribunales", RIT, nº 118-III, 1999, pp. 275 y ss. Para un estudio descriptivo, *vid*. Giménez, D.: *Una manifestación polémica del principio de igualdad (Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*), Tirant lo Blanch, 1999 y Sierra Hernaiz, E.: *Acción positiva y empleo de la mujer*, CES, 1999.

[344] Ya el Convenio nº 111 de la OIT admitía las medidas de acción positiva a favor de determinados colectivos con mayores dificultades de inserción laboral previendo que "(…) todo miembro puede, previa consulta con las organizaciones de empleados y trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconoce la necesidad de protección o asistencia especial (…)". España ratificaría este convenio en 1967.

discriminaciones positivas que contribuyan a la remoción de tales dificultades.

Llegados a este punto, interesa destacar como la Ley Orgánica 3/2007[345], de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LOI), ha incorporado -confirmando esa impresión generalizada de que las medidas de acción positiva van ganando terreno en el ordenamiento jurídico español-, entre los criterios generales de actuación de los poderes públicos (art. 14), "(…) la consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son las que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las mujeres viudas y las mujeres víctimas de violencia de género, para las cuales los poderes públicos podrán adoptar, igualmente, medidas de acción positiva (…)".

[345] Esta Ley incorpora al ordenamiento español dos directivas en materia de igualdad de trato, la 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro. Véase un comentario general a la misma en García-Perrote Escarpín, I. y Mercader Uguina, J.R. (coord.): *La Ley de igualdad: consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa*, Lex Nova 2007 y en VVAA: *Los aspectos laborales de la Ley de Igualdad*, Tirant lo Blanch, 2007.

En el marco comunitario[346] se habla incluso de "la gestión de la diversidad" considerada como la voluntad de responder a las necesidades de una mano de obra multicultural y de sensibilizar a los todos respecto de la manifestación de las diferencias de trato por razón de sexo, origen étnico, edad y nacionalidad en un intento por maximizar la potencial productividad del conjunto de los asalariados.

De entre todas las modalidades posibles de acción positiva, el establecimiento de cuotas (medidas de acción positiva de resultado) a la contratación es uno de los procedimientos más cuestionados por cuanto el perjuicio ocasionado a los integrantes del colectivo excluido del beneficio resulta más evidente. Es por ello por lo que, en el ámbito comunitario, el TJCE[347] ha interpretado y filtrado el alcance de estas medidas y ha admitido, sin tantos problemas, acciones positivas promocionales (o de objetivos). Ello no quiere significar que todas las acciones positivas de resultado sean sospechosas de ser contrarias a

[346] Más detalles en « Amélioration de la qualité de l'emploi : un examen des derniers progrès accomplis », Bruxelles, le 26.11.2003, COM (2003) 728 final, pp. 22 y ss.

[347] Entre los asuntos más destacados al respecto *vid*. el asunto Kalanke (sentencia de 17 de octubre de 1995, C-450/93), el asunto Marschall (sentencia de 11 de noviembre de 1997, C-409/95), el asunto Badeck (sentencia de 28 de marzo de 2000, C-158/97) y el asunto Abrahamsson (sentencia de 6 de julio de 2000, C-407/98). El asunto Kalanke fue la primera vez que se pidió a dicho tribunal que dilucidara si una norma jurídica por la que se establecían medidas de discriminación positiva en favor de las mujeres era compatible con la Directiva relativa a la Igualdad de Trato 76/207/CEE, del Consejo, de 9 de febrero.

derecho, sino sólo aquellas que sobrepasan el concepto de acción positiva para constituirse en medidas de discriminación inversa, es decir, en diferencias normativas no legitimadas por no constituir supuestos de acción positiva[348].

En el ordenamiento jurídico español, por ejemplo, las únicas cuotas de naturaleza legal para el fomento de la contratación aparecen reguladas para el colectivo de discapacitados (art. 4 del RD 1451/1983, de 11 de mayo). De hecho, y dado que es evidente que el padecer una discapacidad, en general, puede constituir una causa real de discriminación, "(...) precisamente porque puede tratarse de un factor de discriminación son sensibles repercusiones para el empleo de los colectivos afectado, tanto el legislador como la normativa internacional (Convenio 159 de la OIT) han legitimado la adopción de medidas promocionales de la igualdad de oportunidades de las personas afectadas por diversas formas de discapacidad, que, en síntesis, tiende a procurar la igualdad sustancial de sujetos que se encuentran en condiciones desfavorables de partida para muchas facetas de la vida social en las que está comprometido su propio desarrollo como personas (...) Sintetizando lo hasta ahora dicho, es claro que la reserva porcentual de plazas en una oferta de empleo, destinadas a un colectivo con graves problemas de

[348] Entre otros, García Fernández, M.: "Autonomía individual y principio de igualdad en la colocación y ascenso en la empresa", AL, nº 4, 1996 y Ballester Pastor, Mª. A.: "Reserva de puestos de trabajo, acción afirmativa y discriminación inversa (Un análisis conceptual y de legalidad tras la sentencia Marschall)", RL, nº 18, 1998.

acceso al trabajo (…) no vulnera el art. 14 CE (...)[349]". Si bien "(...) el régimen de cuotas se ha aplicado con una escasa efectividad; le ha faltado un decidido apoyo de los interlocutores sociales y de las empresas y las preocupaciones gubernamentales en materia de empleo estaban más centradas en las mejoras globales de los niveles de empleo (...)[350]".

En esta misma línea, la LOI ha venido a prever que "(…) la negociación colectiva podrá establecer medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres a todas las profesiones. A tal efecto podrá establecer reservas y preferencias en las condiciones de contratación de modo que, en igualdad de condiciones de idoneidad, tengan preferencia para ser contratadas las personas del sexo menos representado en el grupo o categoría profesional de que se trate. Asimismo, la negociación colectiva podrá establecer este tipo de medidas en las condiciones de clasificación profesional, promoción y formación, de modo que, en igualdad de condiciones de idoneidad, tengan preferencia las personas del sexo menos representado para favorecer su acceso en el grupo, categoría profesional o puesto de trabajo de que se trate (…)".

[349] Según STC de 3 de octubre de 1994 (RTC 1994, 269).

[350] En opinión de Rodríguez Piñero, M.: "Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía", RL, nº 5, 2000, p. 1. Para más detalles al respecto, *vid*., entre otros, Esteban Legarreta, R.: *Derecho al trabajo de las personas con discapacidad*, Real Patronato sobre Discapacidad, 2001 y VVAA: *Los trabajadores discapacitados: contratación, incentivos, centros especiales de empleo, prestaciones sociales, fiscalidad,* CISSPRAXIS, 2000.

El resto de medidas de fomento del empleo dirigidas a la remoción de los obstáculos con que se encuentran en su acceso al empleo éste y otros colectivos son medidas de acción positiva de objetivos o promocionales y no de cuotas dado que las sospechas de falta de legitimidad son menores. En este sentido, ha sido el propio Tribunal Constitucional[351] el que ha ido determinando casuísticamente cuando se han de estimar válidas o no las normas favorables que tienen a varios colectivos de trabajadores como destinatarios y cuyo propósito es el de vencer discriminaciones y procurar la igualdad sustancial pretendida por el art. 9.2 CE.

En esta línea, al art. 2 de la LE[352] considera que objetivo general de la política de empleo el "(…) garantizar la efectiva igualdad de oportunidades

[351] Entre la numerosa jurisprudencia constitucional existente al respecto destacar las SSTC de 16 de julio de 1987 (RTC 1987, 128), de 31 de enero de 1989 (RTC 1989, 19), de 14 de noviembre de 1991 (RTC 1991, 216), de 9 de marzo de 1992 (RTC 1992, 28), de 14 de diciembre de 1992 (RTC 1992, 229), de 25 de marzo de 1993 (RTC 1993, 109) y de 24 de enero de 1995 (RTC 1995, 16), todas ellas en la línea argumental de que el principio de igualdad no se agota en la interdicción de determinados criterios de diferenciación sino que exige que no se establezcan diferenciaciones carentes de justificación objetiva y razonable.

[352] Con anterioridad a la aprobación de la LE, se procedió a la transposición de las Directivas 2000/43 CE del Consejo, de 29 de junio, relativa a la aplicación el principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y 2000/78 CE del Consejo, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y ocupación, a través de la Ley 62/2003 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

y la no discriminación, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución Española, en el acceso al empleo y en la acciones orientadas a conseguirlo (…)". Este apartado proclama la igualdad y no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo teniendo en cuenta lo previsto en el citado precepto constitucional. Repárese en que la conexión con esta precepto constitucional y no con el art. 14 CE "(…) persigue, más allá de la prohibición de desigualdades y discriminaciones, alcanzar una igualdad real y efectiva mediante la remoción de obstáculos que la puedan dificultar y, en su caso, mediante la realización de las llamadas "acciones positivas" en beneficio de grupos históricamente discriminados (…)[353]".

3. La ampliación progresiva de colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo: el art. 26 de la Ley de Empleo

No obstante las críticas, relativas como se ha visto, la tendencia empírica ha sido justamente la de la ampliación progresiva de los colectivos de trabajadores cuya contratación se bonifica en función de sus mayores dificultades de acceso al empleo. Y es que, junto a los más comunes o tradicionales (desempleados de larga duración, mujeres, jóvenes y mayores, discapacitados), se han ido situando otros de incorporación más reciente como los trabajadores inmigrantes y los

[353] VVAA: *Comentario a la Ley de Empleo, op. ci*t., pp. 30-31.

desempleados en situación de exclusión social que, además, y como colectivo constituido por múltiples subgrupos, internamente tampoco para de crecer en número.

Ciertamente, la tendencia ha sido la de ir ampliando el número de colectivos de desempleados que se benefician de tales incentivos, ampliación numérica que, por otro lado, no supone la inalterabilidad de los anteriores y que puede entrañar la desaparición de alguno de los previamente contemplados como ha ocurrido, concretamente, con la contratación indefinida inicial de los jóvenes varones que no siempre ha estado presente entre tales colectivos, salvo que pudieran ser reconducidos a alguno de los otros colectivos que sí lo estaban como, por ejemplo, entre los parados de larga duración o los jóvenes menores de treinta años procedentes de instituciones de protección de menores, o perceptores de la prestación o el subsidio por desempleo y a los que les reste un año o más de percepción del mismo, etc..

Lo que quiere ponerse de manifiesto es que pese al crecimiento económico y la elevada productividad, en términos globales, hay cada vez más desigualdades económicas y un mayor número de excluidos, de forma que “(...) aumenta un poco el número de ‘ganadores’ y se incrementa de forma mucho más considerable el número de ‘perdedores’

(...)[354]". De ahí que pudiera llegar a dar la impresión que el número de colectivos con dificultades de acceso al empleo, y cuya contratación se bonifica es más numeroso que el de colectivos que no encuentran tales dificultades.

Y es que ya se ha tenido ocasión de apuntar la existencia de posturas enfrentadas en este sentido. Por un lado, hay quienes advierten de los riesgos derivados de una excesiva extensión hacia el conjunto de la población activa que termine por provocar la inocuidad de tales incentivos, alegando que "(…) la técnica del "café para todos", puede provocar que las medidas de fomento en la práctica queden "descafeinadas" en cuanto a sus efectos reales (…)[355]". En otras palabras, la inusitada ampliación de los colectivos de trabajadores cuya contratación se bonifica como medida de fomento del empleo estable puede llegar a provocar "(…) la neutralidad de los mecanismos de promoción que en él se recogen (…)[356]".

Para otros, el carácter selectivo de las bonificaciones de cotizaciones dirigidas a fomentar el empleo de determinados colectivos es valorado negativamente tanto porque produce efectos segmentadores en el

[354] Rojo Torrecilla, E.: "Las políticas de empleo: Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos", RL, nº 8, 1998, p. 11.

[355] Cruz Villalón, J. y Gómez Gordillo, R.: "Las políticas de empleo…", *op. cit*., p. 119.

[356] Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C.: "Más acá y más allá del trabajo: Comentario a la Ley 53/2003, de Empleo", *op. cit*., p. 65.

mercado de trabajo como por no alcanzar a la totalidad del tejido empresarial (exigiendo precisamente “café para todos”) ya que existen empresas que si bien han mantenido estables sus plantillas a lo largo de los años, no ven reconocida tal práctica. Para éstos últimos -que representan los intereses de la clase empresarial- lo importante continúa siendo la aplicación de los excedentes en cotizaciones sociales a la reducción generalizada de cotizaciones empresariales por los efectos dinamizadores del empleo que comportan tales reducciones. Para aquéllos, los primeros, el mismo argumento, pero en sentido contrario, ha venido sirviendo para combatir, por el momento con éxito, la alternativa de proceder a una reducción generalizada de las cotizaciones a la Seguridad Social para el conjunto de los asalariados contratados por tiempo indefinido, aunque fuera por un porcentaje inferior. Como en casi todo, “depende de cómo se mire”.

Sea como fuere, es la Ley de Empleo, concretamente en su art. 26.1 (análogo del derogado art. 10 LBE) la que enumera los “colectivos prioritarios”, de las políticas de empleo, es decir, los formados por aquellos trabajadores que como consecuencia de las especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo requieren de un singular protección del legislador. El citado precepto hace mención expresa a los colectivos que históricamente vienen siendo considerados como tales, esto es, jóvenes, mujeres, parados de larga duración, discapacitados e inmigrantes. Pese a que la consideración de éstos como tales no es en

absoluto novedosa ya que la LBE ya reguló la posibilidad de adoptar programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo (art. 10 LBE especialmente), sí que es posible apreciar ligeros cambios en cuanto a la conformación de algunos de ellos (p.e. mayor amplitud en la definición de jóvenes y mujeres) e incluso se aprecian inclusiones hasta el momento inauditas (inmigrantes). Ya en el ámbito comunitario, desde la Cumbre de Luxemburgo (1997), y de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo (concretamente, prioridades 1ª y 7ª de la Directrices 2003), se viene promoviendo la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo (jóvenes, discapacitados, mujeres, inmigrantes y parados de larga duración) a través de la adopción de una serie de medidas que beneficien a estos colectivos para evitar la discriminación, alcanzar la igualdad de oportunidades y la inserción social. En suma, se puede concluir que "(…) entre la LBE y la LE ha habido un cambio de perfil en cuanto a los colectivos preferentes, no exento de ciertos elementos de continuidad (…)[357]".

Se trata de un listado abierto, no exhaustivo, de tal manera que la referencia expresa a colectivos como jóvenes, mujeres, mayores de 45 años, discapacitados, parados de larga duración e inmigrantes, responde tanto a una regla de experiencia como de favor o preferencia en el

[357] Olarte Encabo, S.: *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades…, op. cit*, p. 150.

trato[358], pero en modo alguno lleva aparejada la exclusión de otros posibles en los que las especiales circunstancias que en cada caso concurran servirán de justificación para su inclusión entre los "preferidos".

La principal característica que les es común es precisamente que no representan un grupo uniforme y homogéneo, antes al contrario, son muy variados y heterogéneos. Es por ello por lo que hay que eludir la tentación de intentar medirlos a todos con el mismo rasero. Si bien es verdad que presentan algunos puntos de coincidencia (como la falta de recursos económicos o empleo estable), no es menos cierta la diversidad de situaciones y el abanico de posibilidades excluyentes que de ellos se desprenden. Además, el grado de desarrollo entre las medidas dirigidas a unos u otros es muy desigual, debido no sólo a la existencia o no de otros objetivos involucrados en el diseño de la tutela, sino además al hecho de que se trate de colectivos con una arraigada tradición como tales o que aparezcan como novedosos en relación directa con el carácter dinámico del mercado de trabajo. En este sentido, el desarrollo de las medidas dirigidas a combatir la discriminación laboral de colectivos como las mujeres, los jóvenes o los discapacitados contrasta con el estado de desatención y abandono en el que se encuentran los inmigrantes o excluidos sociales.

[358] Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C.: "Más acá y más allá del trabajo: comentario a la Ley 53/2003, de empleo", *op. cit*., p. 47.

Por otro lado, hay que aceptar que existen individuos incolocables, inempleables, respecto de los cuales habrá que crear estructuras terapéuticas preventivas de acompañamiento social, fundamentalmente, ya que la inserción laboral resulta harto complicada en estos casos. Y es que es preciso, además, desmoronar el mito de la inserción laboral de todos los colectivos considerados como especialmente desfavorecidos en el mercado de trabajo ya que no va a ser factible para todos, ni siquiera en situaciones de pleno empleo. Respecto de éstos lo ideal es pues la promoción de políticas sociales globales que intervengan en la zona de vulnerabilidad[359] antes de que se materialice el verdadero riesgo, esto es, la exclusión social. A esto es a lo que hoy se lo conoce como "políticas de inserción"[360], cuyo objetivo es el de establecer o favorecer las condiciones que permitan transitar de las situaciones de riesgo o vulnerabilidad y/o

[359] La vulnerabilidad es el momento intermedio entre integración y exclusión, caracterizado por la dificultad, inestabilidad o precariedad del trabajo ya que el empleo es el elemento clave del vínculo social, de la cohesión y de los intercambios sociales. Se la define como "(...) el proceso de enfriamiento del vínculo social que precede a su ruptura (...)", lo que pone de manifiesto la extrema fragilidad de los soportes económicos y relacionales, en opinión de García Roca: *Pedagogía de la marginación*, Popular, 1991. En idéntico sentido, *vid*., Castel, R.: "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", en VVAA: *Marginación e inserción*, Endimión, 1992, pp. 25 y ss

[360] El Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000) incorporó, como un aspecto intrínseco de la estrategia global de la Unión, la promoción de la integración social. Con el fin de mejorar la cooperación de los Estados de la Unión en el campo de la inclusión social, Lisboa acordó que este tipo de políticas debían basarse en el mismo método abierto de coordinación que había posibilitado grandes avances en el campo del empleo.

exclusión hacia las de inclusión. Y ello porque su propósito es el de intentar "liberar" al máximo de personas mediante la inserción sociolaboral. Pues bien, obviando entrar en una temática distinta pero paralela a la que es objeto de este trabajo, conviene dejar meridianamente claro que a las políticas de empleo como respuesta institucional al problema del desempleo no les incumbe, por razones obvias, el tratamiento que dispensar a los excluidos sociales para que dejen de serlo sino el de los colectivos con especiales dificultades en el acceso al empleo para así evitar su exclusión laboral. De ahí que, como se verá, aunque entre tales colectivos aparezca el de excluidos sociales, lo sea a los solos efectos de perseguir su inserción laboral.

Ello pudiera conducir a una cierta coincidencia o coetaneidad respecto de los colectivos sobre los que actúan las políticas de inserción social y las de fomento del empleo, dado que, como se ha insistido, el empleo se erige, en el contexto actual, en el principal factor de dualización social. Pero, el que puede generarse una cierta confusión subjetiva no ha de suponer, en modo alguno, confusión objetiva siquiera mínima. Las medidas y acciones acometidas por unas y otras políticas han de estar plenamente delimitadas, so pena de mermar considerablemente la eficacia de unas y otras.

En otras palabras, se trata de hacer un ejercicio de delimitación de subgrupos específicos, dentro del grupo genérico de personas más

desfavorecidas en el mercado de trabajo, hacia los que dirigir las actuaciones y acciones de fomento del empleo por ser su principal factor de exclusión social, precisamente, la dificultad que encuentran a la hora de intentar acceder al mercado de trabajo. En gráfica expresión, "ni son todos los que están, ni están todos los que son". Todo ello ha generado, como no podía ser de otro modo, la necesidad de concretar las especiales dificultades con que se encuentran diversos colectivos en su acceso al empleo. Y ello en un intento por facilitar la posterior detección normativa de las medidas de fomento del empleo.

En cualquier caso, es importante tener en cuenta que las actuaciones o medidas de fomento del empleo dirigidas a estos colectivos tienen como característica principal su capacidad de adaptación a los cambios que se producen en la situación de los mismos en el mercado de trabajo, dinámico por excelencia. Y es que, si bien desde siempre han existido unos colectivos que, por sus especificidades, han tenido mayores dificultades, en algunos casos extremas, para acceder al mercado de trabajo, éstos no han permanecido inmutables con el paso del tiempo, incluyendo en su configuración factores no sólo inherentes al propio mercado sino con una especial incidencia en él como ocurre con los demográficos o los relativos a la inmigración / emigración, por señalar algunos de los más destacados. En otras palabras, estos colectivos "(...) son un concepto evolutivo sujeto a cambios provocados por alteraciones sociales, culturales y económicas. Prueba de ello es que, en la actualidad,

a los colectivos históricos como las mujeres, los jóvenes o los discapacitados se han sumado otros como los mayores o las minorías étnicas (...)[361]". Estos colectivos se ha ido multiplicando, "(…) en paralelo a la multiplicación de los denominados procesos de vulnerabilidad y/o exclusión social y ocupacional (…)[362]", por lo que un aspecto importante de cualquier política de empleo, y la de fomento del empleo lo es, es la identificación o selección de las personas y grupos sobre los que se pretende actuar.

Dado que se está en presencia, pues, de un concepto no sólo jurídicamente indeterminado, sino, además, acusadamente variable en función de prioridades políticas comunitarias o nacionales y de la propia realidad y coyuntura de cada momento, interesa destacar las siguientes por ser éstas en las que las medidas de fomento del empleo se vienen centrando en los últimos tiempos: por razón de la duración del desempleo, de género, de edad, de discapacidad, de nacionalidad y de situación o grave riesgo de exclusión social. Como puede apreciarse, las dificultades apuntadas son tan variadas y variopintas que el acercamiento a todas ellas bajo un mismo prisma o criterio analítico es prácticamente imposible. La forma más adecuada y rigurosa de aproximación al estudio de ellas no puede ser otra que la individualizada si bien sí que es posible agruparlas

[361] VVAA: *Lecciones de Derecho del empleo*, Tecnos, 2003, pp. 354-355.

[362] Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C.: "Más acá y más allá del trabajo: comentario a la Ley 53/2003, de empleo", *op. cit*., p. 46.

en función de tener un sesgo más tradicional o más novedoso y reciente. Entre las primeras, las referidas a la duración del desempleo, género, edad y discapacidad (4). Entre las más actuales, las relativas a la inmigración o la exclusión social (5).

4. Las dificultades de acceso al empleo más tradicionales: desempleo de larga duración, género, edad y discapacidad

Entre las dificultades de acceso al empleo de ciertos colectivos de trabajadores que más tradicionalmente han venido teniéndose en cuenta tanto por el ordenamiento laboral español como por el comunitario e incluso el internacional, no cabe duda alguna, se encuentran las derivadas de las características subjetivas de género, edad y discapacidad, pero también de las generadas en el individuo en función de la duración de la situación de desempleo. Esto es fácilmente constatable. Basta con acudir tanto a las normas nacionales de la transición como las comunitarias e internacionales de la década de los setenta para confirmar la atención constante a estos cuatro colectivos de trabajadores con dificultades de acceso al empleo que los poderes públicos les dispensaban por unas u otras razones y en función del contexto concreto de que se tratase.

4.1. El desempleo de larga duración como dificultad propia de situaciones de desempleo estructural

En primer lugar, y en cuanto a la dificultad concreta referida a la duración de la situación de desempleo, conviene comenzar por apuntar cómo ésta no se materializa hasta transcurrido un plazo concreto de tiempo a partir del cual se considera que el permanecer en el paro supone un obstáculo para la reinserción laboral del trabajador en cuestión. Es por ello por lo que cualquier duración en la situación de paro, protegida o no, no entraña tal dificultad. Se hace preciso pues que haya transcurrido un lapso temporal determinado que, generalmente, se viene denominando como desempleo de larga duración y que se asocia a lo que se conoce como “desempleo estructural”.

El origen de este tipo de desempleo ha de buscarse en las continuas y constantes redistribuciones de recursos resultantes de los cambios que se producen en la demanda de productos, mercancías, bienes y servicios que tienen lugar en todo proceso de crecimiento económico. Es debido, por tanto, a los desajustes producidos entre la cualificación o la localización de la fuerza de trabajo y la cualificación o localización requerida por el empleado. La estrecha relación entre el desempleo estructural y el de larga duración reside en el hecho de que, a diferencia del friccional, no se considera que un trabajador se encuentre en una situación transitoria entre dos empleos porque éste sólo va a

disponer de dos opciones: o se enfrenta a un periodo de desempleo de un año o más de duración, o cambia drásticamente de ocupación. Con lo cual, el fenómeno del desempleo de larga duración se convierte así en el tipo de paro que identifica, caracteriza y sobrestima el desempleo estructural[363].

En cuanto al tiempo de duración de la situación de desempleo para ser considerado como de larga duración, tradicionalmente, se ha venido entendiendo por tal "(...) la situación de las personas que no tienen trabajo y llevan un año o más buscando empleo (...)[364]". No obstante, y como consecuencia de la magnificación y cronificación de este tipo de desempleo de larga duración desde los años ochenta, tanto en sede nacional como en la comunitaria se ha fijado como prioridad el combatir el paro de larga duración actuando "(...) en los parados jóvenes que se acerquen al sexto mes de paro, y en los parados adultos que se aproximen a su decimosegundo mes en el paro (...)[365]". En realidad no se trata de un recorte del plazo temporal exigido para merecer tal consideración (con lo que se provocaría un incremento de los

[363] Mercader Uguina, J. R.: "El paro de larga duración en España: un análisis multifactorial", RL, nº 2, 1998, pp. 377-403.

[364] OCDE: *Perspectivas del empleo*, MTSS, 1988, p. 169. En idéntico sentido, la mayoría de documentos oficiales y sindicales así lo estiman.

[365] Esta prioridad se estableció como tal a partir de la aprobación de las directrices comunitarias para el empleo en 1998. *Vid* PNAE 2004 (vigente), directriz 1.

trabajadores desempleados que puedan incorporarse a este colectivo), sino una prioridad en la actuación. Prioridad que no ha cesado de cobrar protagonismo hasta el punto de generalizarse, en los momentos en que se escriben estas líneas, el plazo de 6 meses, sin distinción de edad, a todas las situaciones de desempleo involuntario.

Con ello se pone de manifiesto lo apremiante que resulta erradicar el paro antes de que transcurran ciertos plazos. Dado que la probabilidad media de encontrar trabajo disminuye con la duración del periodo de desempleo, es básico saber si esa relación se debe a las características personales de los trabajadores o a la experiencia misma del desempleo. Se trata pues de diseñar y reelaborar todas aquellas acciones adecuadas para facilitar la pronta inserción laboral de los mismos, consiguiendo el aprovechamiento del mayor número posible de personas, de tal forma que beneficie, en primer lugar, al propio individuo y, por ende, al sistema social y económico, en su conjunto. Dentro de las actuaciones acometidas en el marco de las políticas de empleo dirigidas al colectivo de desempleados de larga duración, debe concederse prioridad a medidas activas como la formación, los programas de colocación y de reinserción de forma que se rompa el círculo de dependencia, se reduzcan las desigualdades en el acceso al empleo y, en general, se introduzca a los trabajadores en la gran corriente de las actividades productivas. Pero también resulta imprescindible incidir sobre otro tipo de variables como la captación de la confianza empresarial, la búsqueda de nuevos

yacimientos de empleo, etc. La preferencia por el fomento de la contratación de este colectivo de desempleados es muy superior a la de cualquier otro, por lo que hay que presumir que el legislador tiene un especial interés en que retornen al mercado de trabajo.

En esta línea, para reducir el paro de larga duración, la mejor política es, sin duda alguna, la preventiva por lo que cobra una especial importancia el establecimiento de medidas que den prioridad al objetivo de evitar que los nuevos parados permanezcan en situación de desempleo más allá de lo deseable sin haber recibido ninguna oportunidad de inserción laboral. Y es que la importancia que representa esta dificultad en cuanto al acceso al empleo no entraña únicamente un sentido económico, como tradicionalmente se ha hecho creer, sino, además, social. El desempleo de larga duración supone, adicionalmente a la infrautilización y desperdicio de recursos humanos (factor trabajo) que ello implica para la creación de riqueza de un país, un perjuicio social que se deriva, a largo plazo, sobre la persona en concreto, pero también sobre la colectividad[366]. Y es que "(...) además de ser económicamente ineficaz,

[366] La lista de daños que causa el desempleo masivo tendría que incluir, por lo menos, las diez consideraciones siguientes: pérdida de producción y carga para el erario público, pérdida de libertad y exclusión social, deterioro y pérdida a largo plazo de las aptitudes profesionales, daños psicológicos, mala salud y mortalidad, pérdida de la motivación y apartamiento indefinido del trabajo, ruptura de relaciones humanas y quebranto de la vida familiar, desigualdad tanto racial como entre hombres y mujeres, pérdida de valores sociales y de responsabilidad, e inflexibilidad organizativa y freno a la innovación técnica.

el desempleo generalizado ocasiona graves perjuicios (...) [ya que] rompe la trama social, trae consigo una pérdida de autoridad del sistema democrático y puede causar la desintegración del sistema comercial internacional (...), aparte la posible vinculación entre desempleo y delincuencia, consta positivamente que el desempleo conduce a la degradación social, produce problemas de salud y de falta de confianza propia, desmoraliza a quienes lo padecen y engendra inseguridad y oposición a todo cambio técnico y orgánico (...)[367]".

El verdadero riesgo del desempleo de larga duración está en que, de prolongarse exageradamente en el tiempo (exclusión laboral), el parado podría caer también fuera del sistema (exclusión social). En cualquier caso, para los que están en la situación más grave, las actuaciones en materia de empleo resultan del todo secundarias, como ya se apuntó líneas atrás, frente a la prioridad de otro tipo de intervenciones e iniciativas (programas de ayuda social, educación, vivienda, servicios sociales, sanidad, etc.).

4.2. ¿El género como dificultad?: En busca de la igualdad perdida o mujeres al borde de la igualdad

En extenso, *vid*. Sen, A.: "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", RIT, nº 2, 1997, vol. 116, pp. 174 y ss.

[367] Véase OCDE: *Estudio de la OCDE sobre el empleo: hechos, análisis, experiencias*, Edic. Mundi-Prensa, 1994.

En segundo lugar, y entre las características subjetivas que pueden dificultar el acceso al empleo se encuentra la que atiende al género de los trabajadores. Es indudable que si bien entre los cambios estructurales experimentados por los mercados de trabajo europeos destaca el de la incorporación creciente de las mujeres al mismo y lo que ello ha supuesto de cara al incremento de las tasas de ocupación, se ha tendido a culpabilizarlas de los desajustes provocados en la oferta de mano de obra[368]. Y es que sólo a partir de los años setenta, tendría lugar de forma generalizada en Europa un proceso de creciente incorporación de las mujeres a niveles secundarios y superiores de la educación formal, accediendo así a una mayor capacitación y cierta diversificación para su inserción en el mercado de trabajo. Sin embargo, paralela y simultáneamente, las mujeres continúan siendo las principales responsables de las tareas reproductivas por lo que el fenómeno de la "doble jornada", de tiempo de trabajo dentro y fuera del hogar familiar, se erige en una competencia desigual entre hombre y mujer en el mercado de trabajo, más allá del reconocimiento de su igualdad formal en el plano de la ley[369].

[368] Para una interesante visión general sobre este tema, véase Daune-Richard, A.-M.: "Les femmes et la société salariale: France, Royaume-Uni, Suède", Travail et Emploi, nº 100, 2004, pp. 69 y ss. Donde se analiza el tránsito del « modelo madre-esposa » al « modelo de igualdad entre hombres y mujeres ante las responsabilidades profesionales y familiares ».

[369] Casas Baamonde, Mª.E.: "Transformaciones del trabajo, trabajo de las mujeres y futuro del Derecho del Trabajo", RL, nº 11, 1998, pp. 1 y ss.

La flexibilización del mercado laboral al tiempo que abre nuevas posibilidades de empleo para las mujeres, quienes muestran una mayor capacidad de adaptación a peores condiciones de partida y a peores empleos, provoca dos consecuencias negativas. Por un lado, se encuentran con mayores dificultades para acceder a los derechos y prestaciones sociales establecidos y regulados por un Derecho del Trabajo configurado por la sociedad industrial para el contrato de trabajo típico. Por otro, las cada vez mayores exigencias de autonomía y disponibilidad implican una cada vez mayor carga de trabajo sobre las mujeres, del todo incompatible con sus responsabilidades familiares mientras no sean compartidas en mayor medida y más igualitariamente por los hombres y por el conjunto de la sociedad a través de los servicios públicos. En este sentido, resulta contradictorio descubrir como, al mismo tiempo que el mercado de trabajo se presenta cada vez más como un mercado paulatina y progresivamente menos "masculinizado[370]", se hace necesario compatibilizar trabajo y responsabilidades familiares so pena de perpetuar una situación de dificultad constante al mercado de trabajo.

Es en este marco en el que las políticas de empleo han de tener en cuenta específicamente la perspectiva de género y la adopción de medidas específicas de igualdad de oportunidades. Este nuevo enfoque

[370] Rodríguez-Piñero, M.: "La conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (I, II y III)", RL, nº 17-19, 1999.

es el que ha obligado a los Estados a introducir algunas reformas legales en sus ordenamientos jurídicos para adecuarlo a las incipientes necesidades sociolaborales de las mujeres[371]. La lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo se persigue mediante la inclusión de la dimensión de género en las diferentes políticas y acciones públicas y, en su caso, la atribución de tratamientos desiguales y preferenciales para la mujer en orden a su consecución real[372]. De ahí que las políticas de empleo contemplen entre los colectivos hacia los cuales se priorizan las acciones al de las mujeres, con los fines genéricos de aumentar la tasa de ocupación femenina y reducir su tasa de desempleo y precariedad laboral.

En esta línea, en los PFE se viene conteniendo una descripción tan amplia y genérica de los colectivos de mujeres cuya contratación se bonifica como medida de fomento del empleo, que es prácticamente imposible no generar derecho a bonificación cuando se contrata a una trabajadora. De hecho, con ocasión del PFE vigente, se incorpora una nueva posibilidad no prevista hasta el momento: se bonifica la reincorporación de trabajadoras después de 5 años de inactividad laboral

[371] Para más detalles sobre la situación en España del empleo de las mujeres véase CES: *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad socioeconómica española*, Colección Informes, CES, 2004.

[372] Véase, como obra general, VVAA: *La igualdad ante la Ley y la no discriminación en las relaciones laborales: XV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTAS, 2005.

siempre que, con anterioridad a su retirada, hubieran trabajado, al menos, 3 años (1200 euros año/ 4 años). No obstante, los datos de contratación no reflejan grandes cambios, lo que no hace sino confirmar el siempre denunciado prejuicio empresarial a la incorporación de trabajadoras en sus plantillas y las reticencias a la contratación de las mismas. Como frente a otros prejuicios, típicos tópicos, es del preciso ir más allá en las estrategias e incidir directamente en el ámbito de las mentalidades. A este propósito parece intentar contribuir la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, parece querer sentar las bases mínimas que contribuyan a ese cambio de mentalidad, con medidas que pretenden tener unas amplias consecuencias prácticas en el ámbito social[373].

Esta Ley, cuya eficacia está aún por demostrar, insiste en la idea de que "(…) el pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente (…)". De ahí que se considere necesaria una acción normativa dirigida a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla. De hecho, la mayor novedad de esta Ley radica, con todo, en la prevención de esas

[373] Un comentario detallado de la misma en García-Perrote Escartín, I. y Mercader Uguina, J.R. (coord.): *La Ley de igualdad…, op. cit.*

conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad. Tal opción implica necesariamente una proyección del principio de igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, cultural y artística en que pueda generarse o perpetuarse la desigualdad, en otras palabras, “la dimensión transversal de la igualdad”.

La Ley prevé, expresamente y con el fin de alcanzar esa igualdad real efectiva entre mujeres y hombres, un marco general para la adopción de acciones positivas en un intento por remover las situaciones de constatable desigualdad fáctica, no corregibles por la sola formulación del principio de igualdad jurídica o formal. Y en cuanto estas acciones puedan entrañar la formulación de un derecho desigual a favor de las mujeres, se establecen cautelas y condicionamientos para asegurar su licitud constitucional.

Especial atención presta esta esperada Ley a la corrección de la desigualdad en el ámbito específico de las relaciones laborales. Mediante una serie de previsiones, se reconoce el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y se fomenta una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de obligaciones familiares, criterios inspiradores de toda la norma que encuentran aquí su concreción más significativa. La Ley pretende promover la adopción de medidas concretas en favor de la igualdad en las

empresas, situándolas en el marco de la negociación colectiva, para que sean las partes, libre y responsablemente, las que acuerden su contenido.

4.3. La edad como hándicap: trabajadores jóvenes y trabajadores mayores

En tercer lugar, y en cuanto a la edad del trabajador, ésta ha sido tradicionalmente otra de las características subjetivas que han determinado la existencia de situaciones de diferencia de trato en el acceso al empleo. El ciclo de la vida laboral de los individuos se articula en torno a tres fases vitales: juventud, madurez y vejez y la juridificación del diverso tratamiento en cada una de ellas tiene un objetivo dar respuesta a las necesidades de protección que presentan determinados grupos de trabajadores respecto de los cuales la edad se erigía en causa directa de su especial vulnerabilidad en el ámbito laboral y, por extensión, en el social.

Cuando se habla de la “edad” y dado que no se trata de un término jurídico, se hace preciso indagar en su/s posible/s significación/iones. De entrada, y según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, son posibles varias acepciones, entre las cuales, y en el ámbito jurídico va a ser posible una doble interpretación, esto es, como dato objetivo o como apreciación subjetiva. Mientras según la primera acepción del término la edad es el “(…) tiempo que ha vivido una persona o ciertos

animales o vegetales (…)[374]", la segunda va referida a "(…) cada uno de los períodos en que se considera dividida la vida humana (…)[375]". Cuando la edad va calificando a personas que, además, son trabajadores, suelen ir referidas a ciertas fragilidades. De ahí que la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, incluya la edad entre los motivos de discriminación contra lo que pretende luchar.

En el caso de los trabajadores mayores[376] (también denominados *seniors*), es ya un lugar común considerar que las dificultades de acceso al empleo en los trabajadores adultos comienzan a ser preocupantes a partir de los 45 años, agravándose conforme se van alcanzando estadios superiores de edad, como los 55 o los 65 años (edad legal de jubilación en España). Es precisamente por la focalización en esa concreta franja de edad por ello por lo que en países como la vecina Francia ha comenzado a hablarse de los "quinquas" o "quinquagénaires", es decir, "los cincuentones[377]" como categoría de trabajadores con especiales

[374] Según el diccionario de la RAE, disponible en www.rae.es

[375] *Ídem*.

[376] Según el Diccionario de la RAE, la edad madura es "(…) la comprendida entre los finales de la juventud y los principios de la vejez (…)".

[377] O, menos peyorativamente, los mayores de cincuenta. Véase, Guillemard, A.-M. : *L'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du viellissement*, Armand Colin, 2003, pp. 13-15.

dificultades de acceso al empleo[378]. Dicha vulnerabilidad encuentra su justificación en la dependencia del trabajador de su propia fuerza de trabajo, de manera que la pérdida de la misma con el paso del tiempo determina la ausencia de medios de subsistencia, lo que explicaba y explica que la protección de este segmento de la población se haya canalizado a través de los sistemas de Seguridad Social. O lo que es lo mismo "(…) la habitual asimilación entre el progreso en la edad y la aparición o el incremento de la discapacidad (…)[379]". No obstante, y como acertadamente se ha señalado, "(…) los *seniors* constituyen (en adelante) una categoría social a geometría variable (…)[380]" con la aparición de una cuarta edad que, más allá del ámbito social, tendrá consecuencias inevitables en el plano laboral y de protección social.

Sensiblemente diferente ha sido el modo de concebir la protección que debe dispensarse al otro colectivo especialmente vulnerable por razón de la edad, el de los jóvenes. En relación con los trabajadores jóvenes[381], tradicionalmente se los ha identificado con los que tengan la edad legal mínima para poder hacerlo sin concretar la edad a partir de la

[378] Levet, P. : « Qui sont les seniors ? », en Raoult, N. et Quintreau, B. (Coord.) : *La diversité des âges. Regards croisés d'experts*, Liaisons, 2005, pp. 72-73.

[379] González Ortega, S.: "La discriminación por razón de edad", TL, nº 59, 2001, pp. 93-124.

[380] Dupeyroux, J.-J.: "L'âge en droit social", DS, 2003, p. 1045.

[381] Según el Diccionario de la RAE precitado, la juventud va referida a la "(…) edad que se sitúa entre la infancia y la edad adulta (…)".

cual se los consideraba adultos. Según la definición estándar de las Naciones Unidas, "juventud" comprende a las personas jóvenes entre 15 y 24 años de edad, ambos inclusive[382]. Según la OIT, el término "menor" comprende toda persona de menos de 18 años de edad, por lo que se considera "jóvenes" a las personas de 18 a 25 años[383]. Sin embargo, en la práctica, la definición operativa de juventud no es sencilla ya que varía ampliamente de un país a otro, dependiendo de factores culturales, institucionales y políticos[384]. En lo que a España se refiere, los límites apuntados encuentran su justificación en la edad de escolarización obligatoria e incapacidad absoluta para trabajar (16 años) y la consideración de una cada vez más tardía incorporación a la edad adulta como consecuencia de la prolongación de los estudios universitarios y profesionales y los problemas de acceso al mercado de trabajo con que tal colectivo se enfrenta (30 años). En los estudios económicos al

[382] Naciones Unidas: *Statistical charts and indicators on the situation of youth, 1970-1990*, Nueva York, 1992.

[383] Véanse, por ejemplo, las Recomendaciones nº 45 sobre el desempleo de menores de 1934, ya retirada, y la nº 117 sobre la formación profesional de 1962, que diferencia entre la formación a jóvenes y a adultos.

[384] Para más detalles, véase la guía para los empleadores publicada por la OIT: *Meeting the youth employment challenge*, 2001 y la obra de O'Higgins, N.: *Desempleo juvenil y Política de empleo: Una perspectiva global,* Informes OIT, MTAS, 2001.

respecto suelen establecerse tres franjas de edad comprendidas en el término juventud: 16-19, 20-25 y 26-30[385].

En este caso, el área sobre la que se proyecta la intervención tutelar del Estado es la de las relaciones laborales ya sea restringiendo su especial propensión a ser víctimas de sobreexplotación empresarial, ya sea tratando de garantizar que el trabajo no sea un impedimento para el desarrollo adecuado de sus facultades personales. Ello se ha concretado en el establecimiento de una edad mínima de acceso al trabajo y de un régimen específico de aquellas esferas de la relación de trabajo en las que se estimaba preciso matizar o exceptuar la aplicación del régimen común (salud laboral, tiempo de trabajo, régimen retributivo, etc.).

En la actualidad, la tutela tradicionalmente dispensada a ambos colectivos se ha ido desarrollando paulatinamente, cubriendo además nuevas esferas y, sobre todo, poniendo especial interés en la satisfacción del que constituye uno de los principales y especiales déficits de este colectivo (jóvenes y mayores): la formación. En efecto, la formación ya sea inicial, continua u ocupacional, se erige como el principal objetivo que se fija cualquier iniciativa política y jurídica dirigida a la protección de trabajadores en edad madura o avanzada y de trabajadores jóvenes, concibiéndose como un punto de intersección común entre ambas categorías de trabajadores, si bien es cierto y verdad que con objetivos

[385] Ver al respecto, por ejemplo y entre muchos, los informes anuales de la OCDE: *Perspectivas del empleo*, MTAS.

bien diferentes. Mientras en el caso de los jóvenes, tal déficit intenta paliarse propiciando el desarrollo formativo como instrumento especialmente idóneo para paliar el déficit de competencias y experiencia profesional, permitiendo la apertura de vías para una inserción laboral acorde con las facultades personales; en el caso de los trabajadores mayores se intenta erradicar su vulnerabilidad combatiendo contra el desfase entre cualificaciones profesionales y las demandas del mercado de trabajo, divergencia que además de factor de exclusión lo es de perpetuación de tal situación. En cualquier caso, el objetivo es común, aun con matices: mejorar la empleabilidad y estabilidad de trabajadores jóvenes y mayores.

4.3.1. Los trabajadores jóvenes

La mejora de la empleabilidad de los jóvenes es un tema clave para garantizar una exitosa transición al mercado de trabajo y su acceso a puestos de trabajo que les permitan desarrollar una carrera profesional. Es necesario que los jóvenes adquieran las capacidades, conocimientos y actitudes que les permitirán encontrar trabajo y hacer frente a los inesperados cambios del mercado de trabajo a lo largo de sus respectivas vidas profesionales. Las políticas juveniles deberían centrarse en asegurar que los jóvenes sean “empleables” tanto cuando entran en el mercado de trabajo por vez primera como a lo largo del tiempo. No obstante, para favorecer la “empleabilidad” de los jóvenes, no se ha

tratado de ponerlos en igual situación que los trabajadores mayores, sino que se les ha introducido en un círculo vicioso de precariedad, sin corregir la dualización del mercado de trabajo. De hecho, hay quien acertadamente ha señalado cómo en España, "(...) la situación actual de hiperprotección de los trabajadores maduros se acompaña de la desprotección jurídica y social de los jóvenes (...)[386]", como que no ha ocurrido en países de nuestro entorno comparado en los que ambos colectivos han sido especialmente atendidos, a la par, por las políticas públicas de fomento del empleo[387].

En esta línea resulta sorprendente cómo la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social a la contratación de jóvenes, como categoría general de trabajadores, ha aparecido y desaparecido "como el Guadiana" de los PFE, hasta que, con ocasión de la aprobación del último, y vigente por el momento, se los ha vuelto a incluir entre los colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo y, por eso, merecedores de tales incentivos económicos a la creación de empleo. Este inconveniente se había venido evitando, intentando incluirlos, cuando se deseaba la contratación de alguno, en otro de los colectivos bonificados (mujeres, desempleados inscritos, excluidos sociales, etc.). Ahora vuelven a estar expresamente

[386] Rodríguez-Piñero, M.: "Empleo juvenil...", *op. cit.,* p.6.

[387] Para ver un marco general en los países de la OCDE, *vid*., Marchand, O.: "Gestion des âges et flexibilité du marché du travail », Travail et Emploi, nº 100, 2004, pp. 59 y ss.

representados en tal catálogo con lo que ello supone de reconocimiento público de las dificultades que en materia de empleo enfrentan de manera incuestionable e indubitada.

Un último apunte: la Ley 43/2006, en su DA 10ª prevé que "(…) con el fin de facilitar el empleo de los trabajadores y las trabajadoras jóvenes, el Gobierno en el plazo de 9 meses y previo acuerdo con los agentes sociales, presentará medidas encaminadas a regular formas de contratación que optimicen su transición al mercado de trabajo (…)". Y es que quiere llamarse la atención sobre el hecho de que si bien es cierto y verdad que en España no se ha podido constatar, como en otros países de nuestro entorno comparado, la aparición de numerosas modalidades contractuales específicamente dirigidas a este colectivo de trabajadores y con el propósito más o menos visible de hacer más atractiva su contratación, tampoco escapa a nadie lo que ello ha venido suponiendo en cuanto a desvalorización radical de su trabajo, recorte de derechos y precariedad absoluta[388]. Con ello no quiere significarse que se esté en contra de nuevos ensayos en materia de contratación, sino que, más bien

[388] Se está haciendo alusión al caso francés, en el que se prevé el contrato de jóvenes en empresas (CJE), de inserción en la vida social (CIVIS), de profesionalización, el PACTE como nueva vía de acceso a la función pública de jóvenes desfavorecidos, además de otros vínculos no laborales como los "stages", entre otros. Afortunadamente, el pretendido contrato de primer empleo (CPE), polémico desde su génesis, una vez aprobado (loi nº 2006-457, de 21 de abril de 2006) despertó tal rechazo popular que, pocos días después, tuvo que ser retirado.

quiere advertirse, de la necesidad de plantear horizontes posibles y mejores…

4.3.2. Los trabajadores mayores

Respecto de la mejora de la empleabilidad de los trabajadores mayores resulta del todo crucial el papel de la educación y formación profesional para prevenir y combatir la exclusión y discriminación laboral de este colectivo cuya vulnerabilidad radica, principalmente, en las especiales dificultades que encuentran a la hora de reincorporarse al mercado de trabajo una vez han salido de él, sea cual sea la causa[389]. Lo principal es prevenir la pérdida de capacidades y competencias y preservar la empleabilidad de los trabajadores mayores. Ahora bien tan importante resulta focalizar los esfuerzos en lo referido a la educación y formación profesional continuas (desde la perspectiva del trabajador) como a los incentivos a su contratación laboral (desde la perspectiva del empleador). De todo ello resulta que no sólo es necesario aumentar la eficacia de los programas de formación profesional continua para profundizar en la adquisición, la actualización y la ampliación de conocimientos de este colectivo de desempleados, sino que además, se

[389] Según el informe de la OIT: *Ageing of the Labour Force in OECD Countries: Economic and Social Consequences*, OIT, Employment Paper, 2000/2, las razones del no empleo de los trabajadores de edad, diferentes a la jubilación o retiro, son múltiples y varían en función de los países, siendo las más reiteradas en todos ellos la incapacidad, largos procesos de enfermedad, asuntos familiares o personales, etc.

hace del todo preciso articular políticas de fomento del empleo que hagan especialmente atractiva la contratación de este colectivo para los empresarios. Todo ello, en un contexto europeo en el que los esfuerzos por lograr "un envejecimiento activo" persiguen, precisamente, mantener en el mercado de trabajo por más tiempo, incluso después de la edad legal de jubilación, de tal forma que se ha previsto como objetivo alcanzar una tasa de empleo del 50% para los trabajadores entre 55-64 años antes del 2010[390].

Como colectivo de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo contemplados en los PFE como merecedores del incentivo económico a su contratación que se viene analizando, hasta la aprobación del PFE vigente (2006/2007) se diferenciaban hasta tres franjas de edad (45-55, 55-65 y 65 y en adelante) que merecían una protección distinta y que iba en aumento junto con el incremento de edad y las dificultades de acceso al empleo. Se llegaba, incluso, a alcanzar la exoneración absoluta de cotizaciones empresariales por contingencias comunes en los supuestos de contratación de trabajadores por cuenta ajena con 65 o más años[391].

[390] El Observatorio europeo del envejecimiento y las personas mayores, creado en 1990, identificó desde entonces « la edad y el empleo » como uno de los 4 ámbitos prioritarios de actuación en este sentido. Para más detalles, Jolivet, A.: "La politique européenne en faveur du viellissement actif", Retraite et société, nº 36, 2002, pp. 140 y ss.

[391] El art. 112 bis de la LGSS, añadido por obra del RD 1132/2002, de 31 de octubre, establece la exención de cuotas de la Seguridad Social, a excepción de la IT derivada de contingencias comunes, en el supuestos de contratación con carácter indefinido de

Si bien el tratamiento de la primera de las franjas de edad reconocidas (45-55) perseguían un fin de reinserción laboral, de nuevo acceso al empleo en aquellos supuestos en que el anterior se perdía, las dos siguientes escondían otro objetivo, bajo el telón de fondo de las políticas fomento del empleo, pero ya no de creación de nuevo empleo, sino de mantenimiento del preexistente. En otras palabras, la evitación de salidas precoces del mercado de trabajo como consecuencia del alcance de una concreta edad y la prolongación de la vida laboral activa más allá de la edad legal de jubilación. Y es que, conviene distinguir estos casos de aquéllos en los que lo que se pretende es mantener el empleo de trabajadores con edades próximas a la de jubilación. En estos últimos, el objetivo perseguido no es, como en los primeros, el fomentar el empleo más allá de una cierta edad para mantener tasas de ocupación elevadas, sino, evitar salidas anticipadas del mercado de trabajo motivadas por el peso de los estereotipos negativos sobre la edad incentivando la permanencia en el empleo más allá de ciertas edades.

El PFE 2006/2007, vigente, ha reconducido a dos las posibilidades de bonificación de cuotas a la Seguridad Social por la contratación de trabajadores mayores:

---

trabajadores mayores con 65 o más años de edad, que acrediten como mínimo 35 años de cotización efectiva, sin que se compute a estos efectos las partes proporcionales de las pagas extraordinarias.

- de un lado, los mayores de 45 años, sin diferenciación por franjas de edad, y con carácter absoluto, en cuyo caso la bonificación prevista es de 1200 euros/año durante toda la vigencia del contrato.

- de otro, se prevé que los contratos de trabajo indefinidos celebrados con trabajadores mayores de 60 años, con una antigüedad en la empresa de al menos 5 años, darán derecho a una bonificación del 50% en la cotización empresarial por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal, sobre las cuotas devengadas desde la fecha de cumplimiento de esos requisitos, incrementándose anualmente la bonificación en un 10% transcurrido un año desde su aplicación, hasta alcanzar un máximo del 100%. Si al cumplir 60 años de edad el trabajador no tuviese 5 años de antigüedad, la bonificación será aplicable a partir de la fecha en que alcance dicha antigüedad. A ello hay que añadir que la DA 25ª de la Ley 42/2006, LPGE 2007 establece una medida similar para trabajadores de 59 o más años con una antigüedad en la empresa de 4 o más años.

En cualquier caso, parece no sólo lógica sino deseable la aparición de lo que ha dado en denominarse una "política pública de gestión de las edades[392]" que permita al Estado intervenir para ordenar actuaciones que

[392] Siguiendo el modelo de países como Finlandia o las Países Bajos, los dos únicos Estados Europeos en los que el combate contra las salidas precoces del mercado de trabajo de los trabajadores mayores ha arraigado profundamente. Para más detalles, *vid*. Redor, D. : « Comparaison des politiques d'incitation à l'emploi des salariés âgés au

ahora se acometen de forma absolutamente interesada e improvisada (prejubilaciones tempranas, expulsiones precoces en la segunda parte de la carrera profesional, etc.)[393] bajo la justificación de otro de esos prejuicios sociales, que se vienen trayendo a colación cada cierto tiempo en este trabajo, la relación negativa (no sólo no demostrada sino incluso contrastada) entre madurez y disminución de las capacidades productivas[394] o juventud y falta de competencias. Y es que hay que ver el peso de los estereotipos sociales tienen en el ámbito jurídico y el provecho que de tal hecho se obtiene al servicio de la "flexibilidad en el empleo" y las consecuencias que se derivan en materia de precarización del trabajo de jóvenes y mayores[395].

Danemark, en Finlande et en Suède », revue française des affaires sociales, nº 4, 2003 ; Guillemard, A.-M.: "Les sociétés à l'épreuve du vieillissement. Le défi de l'emploi en seconde partie de carrière », Futuribles, nº 299, 2004, pp. 50-55 ; o Gilles, M. et Loisisl, Fl. : *La gestion des âges. Pouvoir vieillir en travaillant*, Liaisons, 2003.

[393] Y que, además, generan lo que se conoce como « dependencia del sendero » y que hace referencia a las situaciones en las que los avances del pasado en una dirección concreta tienen una influencia decisiva en la persistencia en esa misma trayectoria aunque, con posterioridad, se cuestione como ocurre, por ejemplo, con el recurso a las prejubilaciones o salidas precoces del mercado de trabajo de los trabajadores mayores. Para más detalles, *vid*., Courtioux, P. y Erhel, Ch.: "Les politiques en faveur des seniors: quelles réformes ? », Travail et Emploi, nº 102, 2005, pp. 107 y ss.

[394] Jolivet, A.: "La productivité des travailleurs âgés, une question complexe », Futuribles, nº 299, 2004, pp. 11-12.

[395] Una comparación de las políticas de lucha contra la exclusión profesional de jóvenes y mayores españolas y francesas en Cayado, E.: *Les politiques de lutte contre l'exclusion professionnelle des jeunes et des travailleurs âgés,* Tesis Doctoral codirigida por R. Escudero y Ph. Auvergnon, junio 2006, inédita.

4.4. Desempleados con discapacidad: el doble hándicap

En cuarto lugar, entre las características subjetivas que se ha anunciado pueden dificultar el acceso al empleo, se encuentra el padecer una discapacidad física, psíquica o sensorial. Si a ello se le añade que, según datos de la OIT, en la actualidad, en el mundo existen unos 386 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar[396], la importancia que esta dificultad alcanza es más que suficiente para justificar que sea éste el colectivo de trabajadores en el que el esfuerzo de fomento del empleo se aplica con mayor intensidad.

Con absoluta certeza, y sin ánimo de equivocarnos, la intervención de los poderes públicos en la incentivación del empleo de las personas con discapacidad tiene una notable importancia. No en vano, las personas con discapacidad representan un porcentaje de la población potencialmente activa más que considerable, sin por ello poder predicar

[396] Personas que tienen el potencial necesario para incorporarse a la fuerza de trabajo como empleados, trabajadores independientes o empresarios, y que desean hacerlo. Para más detalles *vid*. el servidor de la OIT en Internet: www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/disability. Sin embargo, muchas de las personas con discapacidad que pueden y quieren trabajar están desempleadas, en una proporción que llega a superar el 80% en algunos países. Las tasas de desempleo declaradas varían desde un 13% en el Reino Unido, lo que dobla la tasa de desempleo de la fuerza de trabajo sin discapacidades, a un 80% estimado en muchos países en desarrollo.

correspondencia alguna con la proporción de los realmente ocupados. Prueba de ello es la enorme batería de medidas que se han ido diseñando a lo largo del tiempo, muchas de las cuales ya están perfectamente consolidadas en las políticas de empleo españolas. Consolidación que podría inducir a pensar que han sido efectivas en la lucha contra el desempleo de este colectivo. Nada más lejos de la realidad.

4.4.1. Breves consideraciones sobre la polémica delimitación conceptual de trabajador discapacitado: la referencia a las capacidades profesionales

En la normativa nacional el concepto barajado y su alcance varían en función de la finalidad de la norma y de la fecha de su aprobación[397].

[397] No ocurre lo mismo con los conceptos que baraja la normativa de Seguridad Social. La LGSS habla de la invalidez e incapacidad, y de la minusvalía como situaciones diversas. El legislador distingue entre la incapacidad o invalidez permanente que padece el trabajador y que se manifiesta en el marco de la prestación de servicios, tenga o no relación con ésta, y la minusvalía, como una contingencia vinculada con reducciones anatómicas o funcionales que sufre el trabajador antes de incorporarse al mundo laboral. La definición legal de la normativa de Seguridad Social atiende, así, al efecto de la contingencia en el trabajo, esto es: en la capacidad laboral para el desarrollo de la profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional en que aquélla estaba encuadrada antes de producirse el hecho causante de la incapacidad permanente. Téngase en cuenta que la incapacidad permanente se mide en cuatro grados a efectos del reconocimiento de las distintas prestaciones de Seguridad Social, a saber: parcial, total, absoluta, y gran invalidez, en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo que acarree.

Así, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (en adelante, LISMI) se refiere a este colectivo como "minusválidos" y considera como tal a "(…) toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se hallen disminuidas como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales (…)" (*ex* art. 7), destacándose la dificultad que la discapacidad entraña para la integración social de estas personas.

Desde entonces, se ha venido llamando la atención sobre las connotaciones negativas, peyorativas de la nomenclatura y se ha apostado por su superación y sustitución por otra terminología más acorde con los tiempos que corren. Así, la Ley 51/2003, de 2 diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y de accesibilidad universal de las personas con discapacidad[398], parece dar preferencia al concepto de "persona con discapacidad", entendiendo por tales aquellas "(…) a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33%. En todo caso, se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33% los pensionistas de la

[398] Y que vino a trasponer las Directivas comunitarias 2000/43/CE, que se ocupa del principio de igualdad de trato y no discriminación de las personas por motivo de su origen racial o étnico, la 2000/78/CE para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual, y la 2002/73/CE para la igualdad entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo.

Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad (…)". (*ex* art. 1.2), RD 1414/2006, de 1 de diciembre, sobre consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003 y también DA 1ª Ley 43/2006).

No obstante, la equiparación de estos pensionistas con el grado mínimo de discapacidad no es unánime ni entre la doctrina ni entre la jurisprudencia surgida hasta el momento. Así, mientras algunos Tribunales Superiores de Justicia consideran que esta equiparación tiene vocación universal y lo es a "(…) todos los efectos (…)[399]"; otros, sin embargo, consideran que los efectos sólo se circunscriben al ámbito de la Ley 51/2003, sin que proceda atribuir automáticamente a todo trabajador que es declarado afecto de una incapacidad permanente en los grados señalados un grado de minusvalía igual o superior al 33% dado que "(…) nos hallamos ante dos instituciones, incapacidad permanente y minusvalía, de naturaleza y finalidades diferentes (…)[400]". La existencia de pronunciamientos diferentes de los Tribunales Superiores de Justicia ha dado lugar al planteamiento de numerosos recursos de casación para

[399] SSTSJ de Extremadura de 28 de febrero de 2005, de 28 de abril de 2005 y de 6 de julio de 2006.

[400] STSJ de Navarra de 19 de abril de 2006.

la unificación de doctrina[401] . El primero de estos recursos ha sido resuelto por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (TS), en Sentencia de 21 de marzo de 2007. El TS ha entendido que la equiparación y automaticidad que se contiene en el art. 1.2 de la Ley 51/2003 sólo se refiere «a los efectos de esta Ley» y no a todos los efectos previstos en la Ley 13/1982 (LISMI), pues aunque la primera tiene como finalidad, como su propio enunciado indica, el establecimiento de medidas de acción positiva para conseguir la "igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad", no se desprende que dicha norma haya sustituido toda la normativa legal y reglamentaria de desarrollo de la LISMI que siguen vigentes con toda su plenitud a todos los demás efectos. En todo caso, parece que el término minusválido a que se refiere la LISMI y el término persona con discapacidad que emplea la Ley 51/2003 no son equiparables dado que hacen referencia a planos legales diferentes. Si bien es cierto que el art. 1.2 de la Ley 51/2003 establece aquella equiparación, lo hace a los solos efectos previstos en aquella Ley y no a los previstos en la Ley 13/1982 (LISMI)[402].

[401] Un análisis de la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia y, concretamente, de la STSJ de Cantabria de 6 de febrero de 2006 en Tuset del Pino, P.: «La asimilación legal de minusválido con respecto a quienes sean pensionistas de la Seguridad Social y tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en los grados de total, absoluta o gran invalidez», AS, nº 5, 2006.

[402] García Valverde, Mª. D.: "A los perceptores de incapacidad permanente no procede atribuirles automáticamente la condición de minusválido. Interpretación del artículo 1.2 de la Ley 51/2003", AS, nº 14, 2007. En idéntico sentido, *vid*. Navarro Azpíroz, G.: "Apunte sobre la correcta interpretación y aplicación del artículo 1.2 de la Ley 51/2003,

Con todo, lejos de cambios de mayor o menor calado, se constata un viraje importante en el plano conceptual. Y es que, tal y como se pone de manifiesto en el II Plan Nacional de Acción para las personas con discapacidad[403] (2003-2007), "(…) ha sido largo el camino recorrido hasta llegar a esta nueva conceptualización de la discapacidad: camino que va desde un enfoque eminentemente biológico a otro más comprensivo de los factores ambientales. De fijarnos en los déficits a fijarnos más en los derechos de estas personas. De ocuparnos sólo de los individuos a preocuparnos también por los obstáculos ambientales (…)". Este nuevo enfoque sostiene que una parte sustancial de las dificultades y desventajas que tienen las personas con discapacidad no son atribuibles a sus propios déficits y limitaciones sino a carencias, obstáculos y barreras que existen en el entorno social. Esta nueva concepción de la discapacidad se presenta, a todas luces, mucho más acorde con el contexto actual.

No quiere zanjarse la problemática que el concepto de discapacitado ha venido planteando sin una breve referencia a la última

de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad", Diario La Ley, Año XXVII, nº 6484.

[403] Disponible en http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO6636/iipapcd2003_2007.pdf. Además, la Disposición Adicional 12ª de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, prevé la elaboración de una Estrategia Global de Acción para el Empleo de personas con discapacidad, aun por concretar.

sentencia del TJCE sobre la materia. Y es que la STJCE (Gran Sala) de 11 de julio de 2006, conocida como asunto Chacón Navas *vs* Eurest Colectividades SA (as. C-13/05)[404] ha venido intentar aclarar el concepto de discapacitado en el marco general de lucha contra la discriminación en el empleo y la ocupación. Según el Alto Tribunal europeo la noción de discapacitado debe ser entendida como "(…) la limitación derivada de dolencias físicas, mentales o psíquicas y que suponga un obstáculo para que la persona de que se trate participe en la vida profesional (…)" (F.J. 43). Y ello en un asunto en que el la cuestión prejudicial planteada perseguía aclarar si el supuesto de una persona que haya sido despedida por su empresario exclusivamente a causa de una enfermedad podía incluirse o no en el marco general establecido por la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, para luchar contra la discriminación por motivos de discapacidad, en un intento por, de responderse positivamente a la citada cuestión, lograr la consideración de despido nulo por discriminatorio. Sin embargo, el TJCE considera que la enfermedad en cuanto tal no puede considerarse un motivo que venga a añadirse a aquellos otros motivos en relación con los cuales la Directiva 2000/78 prohíbe toda discriminación, añadiendo que "(…) al utilizar en el artículo 1 de la mencionada Directiva el concepto de «discapacidad», el legislador escogió deliberadamente un término que difiere del de «enfermedad». Así

[404] Disponible en http://curia.europa.eu

pues, es preciso excluir la equiparación pura y simple de ambos conceptos (…)" (F.J. 44). Por tanto, a prohibición, en materia de despido, de la discriminación por motivos de discapacidad, recogida en los artículos 2, apartado 1, y 3, apartado 1, letra c), de la Directiva 2000/78, no es aplicable al caso concreto.

4.4.2. Políticas públicas de fomento del empleo de este colectivo: propósitos y despropósitos

Como es ya sabido, por diversas razones, el colectivo de personas con discapacidad no disfruta de fácil acceso al empleo. Tales dificultades de inserción laboral derivan de, al menos, dos tipos de circunstancias que, a su vez, han generado una doble intervención legislativa.

Por un lado, las políticas parten del rechazo instintivo del empresario a emplear personas con discapacidad por el mero hecho de serlo, debido al prejuicio empresarial de que su reclutamiento genera problemas en el seno de las empresas. Esto ha tenido como consecuencia inmediata el rechazo y la discriminación laboral de los mismos sin ni siquiera darles la oportunidad siquiera de demostrar lo contrario. Todo ello ha exigido de la implantación de mecanismos antidiscriminatorios y de acciones positivas que contribuyesen a la remoción de los obstáculos existentes y a su definitiva superación.

De otro, no se puede obviar las dificultades reales que suele ocasionar la contratación de las personas con discapacidad por razones obvias como la existencia de gran número de casos en los que no han tenido el adecuado acceso a la educación y a la formación profesional, pero, incluso entre los que no tienen ese hándicap, cabe la posibilidad de limitaciones en el rendimiento, obstáculos en la introducción de polivalencia funcional o en la modificación de funciones, problemas de ajuste personal y social que dificultan un buen ambiente laboral, por no olvidar las necesidades de adaptación del lugar de trabajo.

Todo ello permite afirmar la necesidad de una decidida intervención pública a favor de la inserción laboral de las personas discapacitadas. De esta manera, el modelo español de intervención a favor de las personas con discapacidad intenta, y ha intentado, conjugar dos líneas de actuación no siempre conciliables entre sí. De un lado, el Derecho del Trabajo debe proteger unos derechos mínimos de las personas con discapacidad, protección que debe efectuarse de un modo si cabe más estricto por el hecho de que, dadas las dificultades de acceso y mantenimiento en el empleo, estos trabajadores pueden ser víctimas de un mayor grado de precariedad laboral. De otro, tanto los prejuicios como las dificultades que genera el empleo de las personas con discapacidad pueden aconsejar la introducción de mecanismos de mayor flexibilidad tanto en las condiciones de trabajo como en el acceso al empleo.

Se trata, por tanto, de evitar que la rígida protección de unos derechos mínimos impida la inserción de los mismos en el mercado de trabajo por lo que la flexibilidad aparece como una herramienta de gran utilidad en la consecución de mayores logros. No obstante, los esfuerzos invertidos en la producción normativa deben venir acompañados de resortes que los hagan efectivos. Y al modelo español de intervención pública a favor de la integración laboral de las personas con discapacidad le ha fallado, precisamente, "(...) la decisión política a la hora de sancionar los incumplimientos o bien la financiación para activar algunos mecanismos auxiliares (...)[405]". Todo ello sin olvidar que los problemas de desempleo constituyen un obstáculo importante, máxime, en situaciones de carestía de empleo y respecto de colectivos con especiales dificultades de acceso al mismo, como el que ahora ocupa la atención, y que ven aumentar desproporcionadamente sus tasas de desempleo.

De todo ello resulta la existencia de un problema acuciante de empleo de las personas con discapacidad que, por otro lado no es nuevo, pero que, de un tiempo a esta parte, ha merecido una mayor atención y, sobre todo, un nuevo enfoque. Éste ha supuesto un tránsito desde un enfoque tradicional proteccionista a uno moderno antidiscriminatorio que pone el acento en la conexión entre las políticas relativas a la discapacidad y la lucha contra las desigualdades, siendo la discriminación

[405] Esteban Legarreta, R.: "Una perspectiva histórica de la intervención de los poderes públicos a favor del empleo de las personas con discapacidad", DL, nº 64, 2001, p. 122.

por discapacidad la nueva base del tratamiento de este tema[406]. Sin embargo, el tránsito de un enfoque asistencial a un enfoque de igualdad de oportunidades y no discriminación no resulta sencillo ya que supone una visión más global de los problemas y, precisamente por ello, la necesidad de una adecuada coordinación de políticas muy variadas entre las que se integran, desde luego, las políticas de empleo y laborales en general[407].

En esta línea, interesa destacar dos de las últimas normas aprobadas, hasta el momento en que se escriben estas líneas, y que pretenden perseverar en esa línea.

La primera, el RD 290/2004, de 20 de febrero, en le que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad, concibiéndolos como una subcontratación de obra o servicio entre un centro especial de empleo y una empresa del mercado ordinario de trabajo (empresa colaboradora), para la realización de una tarea que guarde relación directa con su actividad normal, a cuyos

[406] Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad, no discriminación y acceso universal de las personas con discapacidad. Para más detalles *vid*. Cabra de Luna, M.A.: "Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como ejes de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias. Algunas consideraciones en materia de protección social", RMTAS, nº 50, 2004, pp. 21 y ss.

[407] Más detalles en De Lorenzo, R.: "El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión", RMTAS, nº 50, 2004, pp. 73 y ss. E

efectos se prevé el desplazamiento de un grupo de trabajadores del centro especial de empleo al centro de trabajo de la entidad colaboradora. La mencionada norma contempla, entre otros aspectos, los objetivos y requisitos de estos enclaves, así como determinadas medidas dirigidas a promover el tránsito del empleo protegido al empleo en el mercado de trabajo ordinario y, concretamente, la incentivación de la contratación de trabajadores del enclave por la empresa colaboradora.

La segunda, Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo que, de acuerdo con el artículo 37.1 LISMI, intenta contribuir a conseguir esa finalidad primordial, no lograda desde entonces, de integración de este colectivo de trabajadores, en condiciones que garanticen la aplicación del principio de igualdad de trato, en el sistema ordinario de trabajo. Es por ello, por lo que a la vista de los antecedentes, se aprueba el citado RD cuyo objeto es la regulación del programa de empleo con apoyo como medio de integración laboral de las personas con discapacidad en el sistema ordinario de trabajo. Para ello se definen las acciones que, a los efectos de dicho RD, constituyen un proyecto de empleo con apoyo, así como los destinatarios finales y los promotores de las mismas.

4.4.3. Cambios recientes en materia de bonificación de cuotas a la Seguridad Social para este colectivo

La Ley 43/2006, contenedora del PFE vigente como se ha repetido, ha venido a derogar las referencias a las bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social en el RD 1451/1983, de 11 de mayo, sobre el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos. Ahora, las bonificaciones de cuotas por la contratación de trabajadores discapacitados aparecen en el PFE junto con las demás bonificaciones previstas para otros colectivos de trabajadores con dificultades para acceder al mercado de trabajo, por lo que se acomete una unificación o aglutinación de estos incentivos económicos que se valora positivamente.

Con carácter general, la contratación indefinida de personas con discapacidad da lugar a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 4.500 euros/año durante toda la vigencia del contrato. La misma bonificación se disfrutará en el supuesto de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento de empleo de personas con discapacidad o de transformación en indefinidos de los contratos formativos suscritos con trabajadores con discapacidad. No obstante, la bonificación asciende a 5100 euros/año si el trabajador con discapacidad se encuentra en alguna de las siguientes situaciones: Personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o

personas con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%; y personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.

Además, en estos casos, cuando se suscriba este contrato temporal con una trabajadora discapacitada o con un discapacitado mayor de 45 años en el momento de la contratación, la bonificación se incrementará en 50 euros/mes (850 y 1200 euros/año, respectivamente) cuando se trate de una trabajadora discapacitada o de un discapacitado mayor de 45 años en el momento de la contratación, siendo tales incrementos incompatibles entre sí.

Junto a estas bonificaciones generales, Ley 43/2006 reconoce una bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta, cuando el empleador sea un centro especial de empleo (incluidos los de titularidad pública) y se trate de contratos indefinidos (o temporales) suscritos con personas con discapacidad.

En cuanto a la contratación temporal de este colectivo, se bonifica la suscripción de la modalidad de contrato temporal de fomento del empleo

para personas con discapacidad[408] en 3500 euros/año durante toda la vigencia del contrato. Esa bonificación se incrementa de 4.100 euros/año en los siguientes supuestos: Personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%; y personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.

Además, en estos casos, cuando se suscriba este contrato temporal con una trabajadora discapacitada o con un discapacitado mayor de 45 años en el momento de la contratación, la bonificación se incrementará en 50 euros/mes (600 euros/año) cuando se trate de una trabajadora discapacitada o de un discapacitado mayor de 45 años en el momento de la contratación, siendo tales incrementos compatibles entre sí.

[408] La Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento del empleo, contenedora del PFE vigente, ha derogado las normas que permitían celebrar el contrato temporal de fomento al empleo de minusválidos, y en particular el art. 44 de la Ley 42/1994. En sustitución, la DA 1ª de esa Ley 43/2006 regula un contrato temporal de fomento del empleo para personas con discapacidad, que permite a las empresas contratar temporalmente a trabajadores con discapacidad -minusvalía igual o superior al 33%- o a perceptores de una pensión de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del Sistema de Seguridad Social (o de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad en Clases Pasivas), siempre que sean desempleados e inscritos en la oficina de empleo. La contratación debe efectuarse a través de esa oficina, por escrito y en modelo oficial. La duración de estos contratos tiene un límite mínimo de un año y un máximo de tres; dentro de esos límites caben prórrogas por tiempo no inferior a doce meses. A la finalización del mismo el trabajador tiene derecho a una indemnización de doce días de salario por año de servicio.

En función del tipo de contrato de duración determinada que se suscriba con este colectivo de trabajadores, es precios tener en cuenta una serie de previsiones especiales:

- En cuanto a los contratos formativos que se suscriban con trabajadores discapacitados, las empresas tiene derecho a una reducción del 50% de la cuota empresarial de la Seguridad Social correspondiente a contingencias comunes, durante la vigencia del contrato (D. A. 2ª ET)

- Si se trata de contratos de interinidad celebrados con trabajadores discapacitados en situación de desempleo, para sustituir a trabajadores y trabajadoras minusválidos que tengan suspendido su contrato de trabajo por incapacidad temporal durante el período que persista dicha situación, darán derecho a una bonificación del 100% de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, por todos los conceptos, incluidas contingencias profesionales y cuotas de recaudación conjunta (D. A.9ª Ley 45/200).También les son aplicables las bonificaciones establecidas con carácter general por al suscripción de contratos de interinidad para sustituir a trabajadores en excelencia por cuidado de familiares (D. A. 14ª ET) o que tengan suspendidos los contratos por maternidad, paternidad, adopción o acogimiento, o riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural (art. 1 RDley 11/1998, de 4 septiembre, modificado por la DA 15 de la LO 3/2007, de 22 marzo).

5. Las dificultades de acceso al empleo más recientes: víctimas de la exclusión social y de la violencia de género

El hecho de que, recientemente, vengan incluyéndose entre las dificultades de acceso al empleo las derivadas de ser víctimas de la exclusión social y de la violencia de género no hace sino poner de manifiesto el carácter extremadamente cambiante, dinámico y fluctuante no solo del mercado de trabajo sino, también, de tales dificultades. Y es que, es precisamente el carácter relativamente actual de los problemas derivados del crecimiento galopante de la exclusión social y de la violencia de género, y de sus consecuencias (directas e indirectas) en el mercado de trabajo, lo que tiene por resultado que, hacia el centro de atención de las políticas de fomento del empleo, confluyan estos colectivos y se agreguen a los tradicionalmente existentes compartiendo así el protagonismo derivado del carácter selectivo de las políticas de fomento del empleo.

Que en este epígrafe aparezcan unidos sólo quiere pretende significar cómo las dificultades que encuentran en su acceso al mercado de trabajo están entre las preocupaciones del legislador al idear medidas de política de empleo como las que aquí se analizan, ni están en el mismo plano ni son beneficiarios en las mismas medidas, como se tendrá ocasión de exponer.

5.1. Las personas en situación de exclusión social: en el laberinto de la exclusión social

La situación de exclusión social (o del grave riesgo de padecerla) como característica subjetiva potencialmente obstaculizadora de un normal acceso al mercado de trabajo, va referida a trabajadores cuyas dificultades no van única y exclusivamente referidas al empleo, como forma de poseer unos recursos propios, sino a otras facetas de la vida como el contar con una vivienda digna, asistencia sanitaria y condiciones higiénicas adecuadas, desarrollar sus potencialidades en un entorno social normalizado, etc. Pese a que las especiales dificultades de acceso al empleo no representan el único factor de exclusión social, es evidente que participan de un papel protagonista en la superación o no de la situación (o el grave riesgo) de exclusión social[409].

Y es que en las últimas décadas, se ha podido constatar un incremento alarmante de las situaciones de pobreza en sus nuevas formas, especialmente de las derivadas de la formación paulatina de una "infraclase" formada, no sólo por los que se hallan completamente

[409] En opinión de todos, se destacan, Estivill, J.: "Desde el margen crear un trabajo liberador", en VVAA: *Integración social de colectivos marginados*, CEBS, 1990; Castel, R.: "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", en VVAA: *Marginación e inserción*, Endimión, 1992. Rojo Torrecilla, E.: "Políticas de empleo e inserción por la económico: la regulación de las empresas de inserción", Institut d'Estudis Laborals, Documents de Treball, nº 9608, 1996 y "Las políticas de empleo: Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos", RL, nº 8, 1998; Rodríguez Piñero, M.: "Empleo y exclusión social", RL, nº 10, 2002.

excluidos del sistema, sino por aquéllos que padecen una situación de mayor debilidad o vulnerabilidad en el mercado de trabajo. Las diversas formas de exclusión social tienen su origen en el agotamiento de un modelo de crecimiento económico que ya no genera suficiente empleo para todos los que lo demandan. La pobreza y la exclusión social son causadas por el propio modelo de crecimiento económico. El desempleo (estructural) en las sociedades desarrolladas forma parte de los “males menores” instaurados de forma permanente y tolerados por los poderes públicos que se resignan a ellos como una fatalidad. Sin embargo, no se trata de una simple carencia de empleo sino de la ausencia de oportunidades para vivir dignamente. La exclusión social y laboral constituyen la expresión más inhumana de las sociedades contemporáneas sometidas a las exigencias de un mercado cada vez más competitivo que deja fuera a los sectores más desfavorecidos.

5.1.1. La preocupación europea por los problemas de exclusión social y su influencia en sede nacional

En el marco de las políticas comunitarias se procedió a incorporar, como un aspecto intrínseco de la estrategia global de la Unión, la promoción de la integración social (Lisboa, marzo 2000). Y es que, considerando inaceptable el número de personas que viven en la UE por debajo del umbral de la pobreza y se encuentran socialmente excluidas, se juzgó del todo precisa la adopción de medidas que tuvieran un impacto

decisivo en la erradicación de la pobreza estableciendo objetivos adecuados. Para ello y con el fin de mejorar la cooperación de los Estados miembros en el campo de la inclusión social, a partir de entonces se ha venido aplicando el mismo método abierto de coordinación que ha posibilitado grandes avances en el campo del empleo (Luxemburgo, noviembre de 1997). Bajo el amparo de esta nueva preocupación, se aprobó la Agenda de Política Social 2000-2005 (Niza, diciembre 2000)[410], en la que se contenían las prioridades de actuación en el ámbito social y cuyo núcleo duro estaba constituido por la modernización del modelo social europeo y la transformación de los compromisos políticos acordados en Lisboa en acciones concretas. En esta línea, se han ido aprobando tanto los programas de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para la lucha contra la exclusión social (2002 – 2006)[411], como los planes nacionales de acción para la inclusión social (PNAIn), que, en España, ya son cuatro: 1998-2000, 2001-2003[412], 2003-2005[413] y, el vigente, 2006-2008[414].

[410] COM (2000) 379 final, disponible en http://europa.eu/scadplus/scad_es.htm . La Agenda de Política Social vigente en estos momentos en la prevista para el periodo 2006-2010 y en ella se continúa insistiendo en los aspectos apuntados al respecto de la cuestión de la inclusión social. También disponible en el mismo sitio web.

[411] Por Decisión nº 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001 (DOCE de 12.1.2002).

[412] Para más detalles, *vid*. CES: *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*, colección informes, CES, 2001.

Como colofón a este breve periplo por la actividad comunitaria, en marzo de 2006 (Bruselas) se ha llevado a cabo un importante avance en la racionalización e integración de los procesos ya existentes dentro del método abierto de coordinación en materia de protección social e inclusión social, con el fin de hacer más eficientes la cooperación mutua, el seguimiento y la evaluación de los planes y estrategias nacionales en estos ámbitos, así como para favorecer una mejor interacción con los Programas Nacionales de Reforma, desarrollados en el marco de la Estrategia de Lisboa revisada. De esta manera, pasan a integrarse en un proceso único los PNAIn, los Informes Nacionales de Estrategia sobre el Futuro de las Pensiones y, como elemento más reciente, las Estrategias Nacionales de Asistencia Sanitaria y Cuidados de Larga Duración. Según este nuevo procedimiento aglutinador, los Estados miembros, siguiendo los objetivos comunes establecidos para toda la Unión, deben presentar a la Comisión Europea un Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social para el período 2006-2008, compromiso cumplido por España con la aprobación del ya mencionado IV PNAIn para ese mismo periodo.

[413] CES: *Informe sobre el proyecto del plan nacional de inclusión social para el periodo 2003-2005*, colección informes, CES, 2003.

[414] CES: *Informe sobre el borrador del III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2005-2006*, en sesión ordinaria del Pleno de 20 de julio de 2005, disponible http://www.ces.es/servlet/noxml?id=CesColContenidoM01127911750619~S181551~NInf0405.pdf&mime=application/pdf

5.1.2. Delimitación del colectivo y primeras medidas ¿ensayadas?

En este contexto, en los últimos tiempos se han venido adoptando una serie de normas en las que ha empezado a tener una cierta presencia el colectivo de personas en situación de exclusión social. Presencia que ha tomado dos vertientes: la primera, la referida a las medidas concretas que se han ido articulando para combatir tal situación social; la segunda, y por este orden, la aclaratoria de a quiénes considerar como tales a los efectos de las anteriores medidas. Es decir, que primero se han expuesto las medidas para, solo después, aclarar a quienes van dirigidas. Esta opción pudiera parecer un tanto caótica, pero si se tiene en cuenta las, en ningún caso, se ha tratado de acciones exclusivamente ideadas para este colectivo, sino respecto de las cuales se ha considerado oportuno incluirlos, entonces pudiera tener algún sentido tal opción.

En cuanto a la delimitación del colectivo, y como acertadamente se señaló, "(…) en el empeño, nada fácil, de identificar a los trabajadores desempleados en situación de exclusión social el legislador recurre a un circunloquio para, finalmente, confiar a los Servicios Sociales la labor de acreditar tal situación. Este modo de operar es, además de confuso y problemático, particularmente significativo y revelador respecto de la inexperiencia del legislador en este campo y de la inadecuación del instrumento utilizado para intervenir en él. Pero destaca, sobre todo, la

corresponsabilidad que se impone a los propios Servicios Sociales autonómicos en el desarrollo mismo del subprograma y en el éxito o fracaso de la experiencia diseñada, promovida y dirigida a nivel estatal. (…)[415]".

Por otro lado, y al hándicap de tratarse de un terreno casi desconocido en el que no se mueve con soltura y tratarse de su "opera prima" en la política de fomento del empleo de excluidos sociales, se une el hecho de que el legislador es consciente tanto de la heterogeneidad de este colectivo como de la multiplicidad de causas y vías que conducen a la situación de exclusión social. Ello hace prácticamente imposible que se pueda identificar un único perfil de excluido social, o, al menos, en términos tan gráficos y representativos como los utilizados en los otros subprogramas (mujeres, jóvenes, mayores de cuarenta y cinco años, etc.) y justifica, sin duda, la solución por la que se opta. Es por ello por lo que, al tiempo que remite a los Servicios Sociales para que acrediten tal situación, elabora una lista[416], parece que no meramente ejemplificativa pero sí en términos sumamente amplios, en la que presenta a los

[415] Estévez González, C. y Grau Pineda, Mª. C.: "El Programa de Fomento del Empleo para el 2000 y el estímulo a la contratación de desempleados en situación de exclusión social (Reflexiones e interrogantes en torno a una fórmula con demasiados cabos sueltos)", Revista de Ciencias Jurídicas, nº 6, 2001.

[416] Recientemente retocada por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (art. 2).

potenciales candidatos al "carnet de excluidos sociales[417]". Sin embargo, respecto de tal listado puede predicarse que "ni están todos los que son, ni son todos los que están":

- Perceptores de rentas mínimas de inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada CCAA, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas.

- Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas: falta de período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la unidad perceptora; haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.

- Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta años, procedentes de instituciones de protección de menores.

- Personas con problemas de drogadicción u otros trastornos adictivos que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social.

- Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el

[417] *Ídem*.

ámbito de aplicación de la relación laboral especial regulada en el art. 1 del RD 782/2001, de 6 de julio, así como liberados condicionales y ex reclusos.

- Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial a que se refiere el artículo 53.4 del Reglamento de la citada Ley, aprobado por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos.

- Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo o de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

En cuanto a las medidas de fomento del empleo que se han acometiendo respecto de este colectivo, pueden ser resumidas en las tres siguientes: la regulación, aún parca, de las llamadas empresas de inserción (DA ª de la Ley 12/2001, de 9 de julio de reforma urgente del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad[418]) dedicadas a la promoción e inserción laboral de personas en

[418] Después desarrollada en el ámbito autonómico, siendo la última aprobada la LEY 1/2007, de 5 de febrero, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana.

situación de exclusión social, por un lado; y su inclusión entre los destinatarios de las bonificaciones a la contratación laboral –no sólo indefinida sino, incluso, de duración determinada como se verá- a partir de la aprobación del PFE 2000.

En cuanto a las empresas de inserción, la Confederación empresarial española de la economía social (CEPES), las define como "(…) estructuras de aprendizaje, en forma mercantil, cuya finalidad es posibilitar el acceso al empleo de colectivos desfavorecidos, mediante el desarrollo de una actividad productiva, para lo cual, se diseña un proceso de inserción, estableciéndose durante el mismo una relación laboral convencional (…)[419]". La referencia a ellas hecha se entiende respecto de aquellas empresas, cualquiera que sea su forma jurídica y actividad económica que dedique habitualmente no menos del 30% de sus puestos de trabajo al empleo de personas que estén en situación de exclusión social, para formales y adiestrarles en el ejercicio normalizado de una actividad laboral. Con su contratación, ha de perseguirse un objeto social concreto, cual es que los contratados de inserción cubran la última fase del proceso de inserción en el mercado de trabajo ordinario, esto es, que alcancen la plena integración laboral y el acceso al empleo ordinario, en otras palabras, la socialización de los excluidos sociales mediante el

[419] http://www.cepes.es/articulo2.cfm?idArticulo=62&iddisciplina=8.

empleo[420]. No obstante, desde entonces, resta pendiente la regulación de las mismas y, con ocasión de la Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, se vuelve a insistir en este extremo, previendo la DF 5ª que "(…) con el fin de facilitar el empleo de los trabajadores en situación de exclusión social (…) el Gobierno, en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta Ley, y previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado, aprobará una norma con rango de ley para regular el régimen de las empresas de inserción (…)". Plazo concluido sin resultado hasta fechas recientes. Y es que no ha sido hasta el 13 de diciembre de 2007 cuando, por fin, se ha aprobado la Ley 44/2007 (en BOE de 14 de diciembre), para la regulación del régimen de las empresas de inserción[421].

[420] Para más detalles, *vid*. Fundación Empresa y Sociedad: *Empresas de Inserción: proveedores de productos y servicios que apoyan el empleo de personas desfavorecidas*, 2000 y López-Aranguren Marcos, L. Mª.: *Las empresas de inserción en España: Un marco de aprendizaje para la inserción laboral,* CES, 2002, entre otros. Además Rojo Torrecilla, E.: "Políticas de empleo e inserción por la económico: la regulación de las empresas de inserción", Institut d'Estudis Laborals, Documents de Treball, nº 9608, 1996.

[421] Cuyo objeto es regular el régimen jurídico de las empresas de inserción y establecer un marco que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de este tipo de empresas. Para el cumplimiento de estos objetivos, el contenido de esta Ley se extiende al establecimiento de una regulación propia para las empresas de inserción, la determinación de los requisitos necesarios y el procedimiento a seguir para constituirse como tales y el establecimiento de un conjunto de medidas para la promoción de la inserción sociolaboral a través de ellas. Es más, insistiendo en la idea de la inserción social a través del trabajo, la citada Ley declara que el objetivo del trabajo de estas personas en las empresas de inserción es lograr su integración en el mercado

Por otro lado, y como prueba de la determinante que resultó el bienio 2000-2001 fue determinante en la elaboración de estrategias de políticas de empleo destinadas específicamente a este colectivo, se observa cómo no sólo el PFE 2000[422] fue el primero en incluirlos entre los colectivos de trabajadores cuyos contratos merecían bonificarse como medida económica de incentivo, sino, además, también se vieron incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación del contrato para la formación (junto con otros como los inmigrantes, *vid*. *infra*). Así, brevemente, interesa destacar cómo, la Ley 12/2001, modifica el art. 11.2 ET para incluirlos para, después, en la DA 4ª añadir una nueva DA 15ª al ET a los efectos de delimitar el colectivo de desempleados en situación de exclusión social, respecto de la excepción de la edad máxima para la suscripción de este contrato formativo.

Con todo ello quiere llamarse la atención sobre la observación empírica de una doble tendencia: por un lado, de carácter sociológico por cuanto ello supone el reconocimiento de los estrechos lazos entre dos fenómenos de plena actualidad, el desempleo y la exclusión social, de tal

---

de trabajo ordinario, para lo cual, la empresa de inserción contratante facilitará a sus trabajadores el acceso a la formación y a la orientación a través de las acciones y medidas que se establecen en esta Ley.

[422] Aprobado por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 28.Uno.1.3)

manera que, cada vez es más frecuente identificar la exclusión social no sólo como una forma de pobreza sino como la privación del ejercicio de derechos sociales básicos como resultado de la exclusión del mercado de trabajo; por otro, de carácter normativo, paralela a la anterior, según la cual es posible constatar una creciente preocupación jurídica por incorporar a las personas en situación de exclusión social como sujetos beneficiarios de las políticas activas de empleo. Es así como, primero a través de la regulación de las rentas mínimas de inserción en el plano autonómico[423], y, después con la aparición en el PFE 2000 comienza a reconocer explícitamente la evidencia de ambas tendencias. No obstante, llama la atención el hecho de que, con ocasión del RDL 5/2001 (luego convalidado por la Ley 12/2001) sea la primera vez que el legislador se refiera a este colectivo para atribuir ya no estrictamente medidas de incentivo económico a su contratación como las bonificaciones a las cuotas empresariales a la Seguridad Social[424], sino para erigirlos en un

[423]CES: Informe sobre progresa y exclusión social en España, Sesión 22 noviembre 1996, disponible en http://www.ces.es/servlet/noxml?id=CesColContenidoM01109077124250~S551662~Ninf0896.pdf&mime=application/pdf. Para ver un estudio detallado sobre las mismas, *vid*. Estévez González, C.: *Rentas autonómicas de inserción*, CES, 1998.

[424] Y es que "(…) se trata, sin duda, de una medida novedosa en la política estatal de fomento del empleo que, hasta ahora, no había articulado actuaciones específicas para incentivar, por una u otra vía, la contratación del colectivo apuntado. Sin embargo, con ser plausible que se preste atención a los desempleados en situación de exclusión social, considerados por primera vez en un instrumento jurídico de las características del que nos ocupa, se trata de una experiencia a remolque de la desarrollada por algunas Comunidades Autónomas cuyos programas de fomento del empleo los están contemplando desde hace años (…)", en Estévez González, C. y Grau Pineda, Mª. C.:

grupo especialmente protegido y destinatario preferente de esta concreta modalidad contractual. La extensión del contrato para la formación a este colectivo se suma, así, a las incipientes actuaciones dirigidas a fomentar su contratación. Pero, además, esta incorporación guarda coherencia con los objetivos de inserción sociolaboral marcados por el PNAIn (en aquél momento el 2001-2003) que cuenta, entre otros, el de incorporar a los colectivos en riesgo de exclusión social al mercado de trabajo, mediante la promoción de nuevas fórmulas laborales.

Como tal debe ser considerada esta remodelación del contrato para la formación que, de ser un mecanismo exclusivamente dirigido a la inserción laboral de los jóvenes sin cualificación profesional, ha pasado a constituirse en un mecanismo de formación e inserción laboral de personas adultas en situación de exclusión social. Sin embargo, y dadas las numerosas críticas vertidas a esta ampliación del ámbito subjetivo de aplicación del contrato para la formación acometida con la reforma laboral de 2001, poco después, se decide dar marcha atrás y restringir tal ámbito a sus cauces tradicionales en un intento por salvaguardar su finalidad formativa y evitar su desvirtuación incorporando fines paralelos como el de la inserción.

"El Programa de Fomento del Empleo para el 2000 y el estímulo a la contratación de desempleados en situación de exclusión social…", *op. cit.*.

5.1.3. Panorama actual: las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como únicas medidas previstas

A día de hoy, las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social a la contratación de este colectivo han pervivido en el tiempo, sin grandes cambios, ni en cuanto a los sujetos considerados como tales (excepción hecha de los se menores internos[425] cuya situación les permita acceder a un empleo, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos); ni en cuanto al doble objetivo de fomentar tanto la contratación indefinida como de duración determinada.

Según el PFE vigente su contratación, indefinida o temporal, se bonifica con 600 euros/año y 500 euros/año, respectivamente, si bien, en el primer caso se hace durante cuatro años y, en el segundo, durante la vigencia del contrato de duración determinada de que se trate. No obstante, con posterioridad, se ha aprobado la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, cuyo art. 16.3 prevé que cuando la contratación de este colectivo se realice por este tipo de empresas, la bonificación de cuotas a la Seguridad Social será de 70.83 euros/mes (850 euros/año) durante tres años si es de duración indefinida y durante toda la vigencia del contrato si lo es de duración determinada. Y es que, como ya se pusiera de manifiesto con

[425] Ley Orgánica 5/2002, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

ocasión del colectivo de trabajadores discapacitados, respecto de éste, y dado el carácter imperativa y urgente de su contratación como vía de salida de la situación de exclusión social, se admite que la contratación temporal de los mismo también reciba el beneficio económico de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social.

Sin embargo, la discutible causalidad de la contratación temporal como medida de fomento del empleo presenta más pegas cuando, como ahora ocurre, no se está en presencia ni de empresas de trabajo ni de actividades productivas al uso. El hecho de que los sujetos contratantes y contratables presenten perfiles muy específicos y que, como se ha analizado con anterioridad, la dinámica de las contrataciones bonificadas siga unos cauces peculiares, dificulta extraordinariamente que, en este contexto, tengan acomodo la mayoría de las modalidades de contratos temporales autorizados por la legislación laboral. Es más, incluso la contratación con carácter indefinido podría no encajar con la finalidad misma de las entidades sin ánimo de lucro que consideran la contratación laboral como medida o parte de un proceso de inserción sociolaboral que, aún siendo amplio, aspira a conseguir, en cierto plazo, la autonomía de los sujetos contratados.

Todo ello permite afirmar la inadecuación de las modalidades contractuales existentes tanto para operar dentro de la legalidad y con ciertas posibilidades de éxito en el panorama de referencia, como para

apoyar eficazmente la inserción sociolaboral de un colectivo difícilmente empleable. Todo ello no hace sino poner de manifiesto la imperiosa necesidad de contar con un marco regulador tanto de las empresas de inserción (en vigor desde el pasado mes de enero) como de formas contractuales específicas por adaptarse mejor a las necesidades de este colectivo de desempleados con una problemática muy concreta[426] (por el momento inexistente).

5.2. Las personas víctimas de violencia de género o violencia doméstica: en el laberinto de los malos tratos

[426] Como es por todo sabido el frustrado intento de implantar en España un contrato de inserción (aprobado por la reforma laboral de 2001 y derogado por la de 2006) no ha venido sino a poner en tela de juicio, una vez más, la necesidad de contar con mecanismos y medidas concretas que faciliten la inserción social de colectivos como éste. Y es que el legislador español ni se hizo hecho eco de la realidad europea ni de las experiencias autonómicas en materia de rentas mínimas, por ejemplo, y que, aunque de distinto signo, sí que podrían servir para establecer pautas de actuación en un terreno ciertamente pantanoso. Aunque haya quien apunte que "(...) la existencia de este referente [el europeo] es trascendente, pues sería absurdo haber utilizado la misma denominación para conseguir algo radicalmente distinto (...)" en Cavas Martínez, F. y Cardenal Carro, M.: "Contratación y modalidades contractuales", en VVAA: *La reforma laboral de 2001: Análisis del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo*, Aranzadi, 2001, p. 66, pronto la realidad terminó por confirmar todo lo contrario. A poco que se ahondase en el tenía nada que ver con las medidas de idéntica denominación en otros Estados miembros de la UE, incluso en los ámbitos autonómico y local. Para más detalles sobre el malogrado contrato de inserción, *vid*. entre otros, Gorelli Hernández, J.: "Contrato de inserción", en Ojeda Avilés, A. (Dir.): *Modalidades de contrato de trabajo*, Tecnos, 2003; Syrvent Hernández, N.: *El contrato de inserción laboral y los programas públicos de mejora de la ocupabilidad,* Tirant lo Blanch, 2004.

Es preciso hacer mención a la incorporación, entre los colectivos cuya contratación se bonifica contenidos en los cuatro últimos programas de fomento del empleo anuales (2004-2007), de las personas que tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o de violencia doméstica en los términos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, o de víctimas de violencia doméstica. Pese a que le referencia a la violencia de género apareció ya en el PFE 2004 para prever la bonificación de cuotas a la Seguridad en caso de contratar a personas que acreditasen tal circunstancia –además de la de encontrarse inscritas como demandantes de empleo-, la doble referencia a la violencia de género y la violencia doméstica sólo ha sido incorporada con ocasión de los PFE 2006 y 2007.

La diferencia, aunque pudiera parece *a priori* nimia, no lo es tanto en la práctica. De un lado, el término violencia de género, según la propia definición contenida en la Ley 1/2004[427], va referida a "(…) todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad (…)", que "(…) como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por

[427] Art. 1.1 y 1.3 de la LO 1/2004.

relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia (…)". Es por ello por lo que parece pretender dar cabida a "(…) los malos tratos físicos, los malos tratos psíquicos, los malos tratos económicos, las agresiones sexuales, los abusos sexuales a niñas, el acoso sexual en todos sus tipos, el tráfico o utilización de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, prostitución y comercio sexual, la mutilación genital femenina, la violencia contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, o cualesquiera otras actuaciones o conductas que lesionen o sean susceptibles de lesionar la dignidad o integridad de la mujer (…)[428]".

De otro lado, la expresión "violencia doméstica" tiene una significación más amplia y extensa[429], refiriéndose a quienes la han sufrido por parte de quienes son o han sido sus cónyuges o parejas sentimentales en sentido amplio y, por tanto, siendo posible encontrar víctimas de la misma entre ambos géneros (poco probable pero posible, siendo más improbable que, de ser un hombre la víctima, trascienda tal circunstancia). Es por ello por lo que hay quienes apuntan que "(…) hace referencia a la que se produce en el seno del hogar familiar, pudiendo acontecer contra mujeres por parte del varón (en este caso será violencia

[428] Serrano Argüeso, M.: "Las posibilidades de incorporación al mundo laboral de las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar a la luz de las últimas reformas legislativas", AS, nº 20, 2004.

[429] Luján Alcaraz, J.: "Las medidas de impulso a la contratación indefinida", en VVAA: La reforma laboral de 2006, Thomson Aranzadi, 2006, p. 61.

de género), contra las personas dependientes o, incluso, contra los padres o hermanos (…)[430]". La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género sólo habla de la primera, pero la segunda ha comenzado a hacer aparición tras la aprobación de la citada ley como consecuencia de la ampliación del fenómeno de la violencia en el ámbito familiar y los últimos PFE (2006-2007) aprobados así lo han hecho constar.

Con todo, esta opción ha sido más criticada que alabada dado que se considera prioritario operar con carácter previo en la remoción de las dificultades paralelas a este fenómeno referidas a la vivienda, la asistencia social y sanitaria, la formación profesional, etc. Es cierto y verdad que, a través del empleo, las víctimas de este tipo de violencia van a encontrar una independencia económica que mejorará, en mucho, su situación; pero, también es innegable, la gran cantidad de flancos sobre los que es preciso actuar con carácter previo y el marcado carácter estigmatizante que supone el tener que acreditar ser víctima de violencia de género o de violencia doméstica. En este sentido hay quienes han apuntado lo negativo de verse "(…) sometidas a la vejación de añadir en su currículum, para encontrar trabajo, el requisito de haber sido víctimas de violencia de género en el ámbito familiar (…)[431]". Probablemente sería

[430] Menéndez Sebastián, P. y Velasco Portero, T.: La incidencia de la violencia de género en el contrato de trabajo, Ediciones Cinca, 2006, p. 30.

[431] *Ídem*.

más adecuado canalizar este tipo de dificultades a cualesquiera otras de las ya prevista por razones de género (*supra*), si bien ello no podría ser utilizado electoralmente, claro está.

En estos casos, si bien se exige acreditar tal circunstancia, no se exige que se esté en situación legal de desempleo, y el empresario que se decide a contratar a un trabajador/a que se encuentre en tal situación podrá recibir una bonificación en su cuota a la Seguridad Social de 850 euros/año o de 600 durante toda la vigencia del contrato según éste tenga carácter indefinido o duración determinada, respectivamente. Estas previsiones merecen algunas consideraciones siquiera breves:

- de un lado, y en cuanto a la bonificación de cuotas a la Seguridad Social prevista en los supuestos de contratación indefinida, en comparación con el resto de supuestos bonificados por razón de género, se constata que la cuantía económica es menor (de 1200 euros/año en otros supuestos a 850 en éste), bien pudiera responder al hecho de que se trate de supuestos no sólo excepcionales dentro de los más generales de fomento del empleo femenino, sino, además, experimentales dado el escaso tiempo que llevan ensayándose.

- de otro, el hecho de que se bonifique su contratación temporal, junto a discapacitados y excluidos sociales, en cuantía intermedia entre la mayor prevista respecto de los primeros (hasta 4700 euros/año) y la menor para

los segundos (500 euros/año), parece reflejar la emergencia de las actuaciones en este tipo de situaciones.

6. Otras dificultades de acceso al mercado de trabajo emergentes:

No quiere cerrarse este epígrafe dedicado al análisis de las dificultades de acceso al empleo de ciertos colectivos de trabajadores que, tradicional o más recientemente, han justificado las discriminaciones positivas en el sentido apuntado, sin hacer una siquiera breve mención a la inminente emersión de otras posibles que se vislumbran en el horizonte legislativo y a lo no siempre acertado de tal aparición, por lo menos en lo concerniente, no a los colectivos sino a los argumentos o propósitos subyacentes.

Es el caso de las tres circunstancias que a continuación se ha querido destacar pero que no tienen porqué ser los únicos, y que, más allá de la remoción de dificultades perfectamente posibles de acceso al mercado de trabajo, persiguen propósitos paralelos, transversales al del fomento del empleo: política de inmigración, especialmente, en lo referido a la regulación de los flujos laborales (6.1.), fomento de la política de I+D+I española (6.2.) y desarrollo del incipiente sistema de protección de la dependencia en España (6.3.).

6.1. Los inmigrantes económicos: la nacionalidad como diferencia

En la actualidad, y con una tendencia *in crescendo*, el colectivo de trabajadores extranjeros viene siendo incluido entre los colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo de más reciente interés[432]. Y es que se trata de un colectivo para el que las especiales dificultades de acceso al empleo se derivan de la notable repercusión que el fenómeno de la inmigración está teniendo en el mercado de trabajo español desde hace ya más de una década, pese a que la realidad de la inmigración en España, numéricamente hablando, es todavía muy reducida en comparación con la de otros países europeos.

España, en sólo unos pocos años, ha pasado de ser un país emisor de inmigración a convertirse en receptor. Y ello porque la bonanza económica que ha vivido España en los últimos años ha provocado que millones de inmigrantes pensaran que era un lugar perfecto donde sus vidas y la de sus familias podrían mejorar. Según una publicación del Instituto Nacional de estadística sobre los veinticinco años transcurridos desde la aprobación de la Constitución de 1978[433], la llegada de inmigrantes y su instalación en nuestra sociedad está suponiendo uno de los cambios más importantes operados en el último cuarto de siglo. Esta transformación se ha producido en tan sólo dos décadas y la rapidez que

[432] En extenso, CES: *La inmigración y el mercado de trabajo en España*, colección informes CES, 2004.

[433] INE: *La sociedad española veinticinco años después de la Constitución*, INE, 2003.

la ha caracterizado dificulta su correcta comprensión (características demográficas, variables nacionales de origen, desigual distribución por el territorio nacional, impacto en el mercado de trabajo, en el sistema educativo o en la vivienda, progresiva integración de los inmigrantes en la sociedad española o la percepción que la sociedad española tiene del fenómeno). Lo que resulta indubitado es que la inmigración está transformando profundamente la sociedad española y que este cambio social profundo va a seguir en las próximas décadas.

La intensificación del fenómeno ha coincidido, pues, con el estrechamiento de las vías de acceso al mercado de trabajo español, especialmente desde el año 2000 y coincidiendo con la renovación de la regulación jurídica hasta el momento vigente, en un intento "desesperado" por proteger la mano de obra nacional y los colectivos de trabajadores a ella asimilados (comunitarios y extracomunitarios ya autorizados). Y es que el rápido aumento del número de inmigrantes, sobre todo de aquellos que demandan un empleo en el mercado de trabajo español, se está produciendo, paradójicamente, en el marco de unas políticas de admisión fuertemente restrictivas que postulan, como contrapartida al fenómeno, por el estrechamiento de las ya de por sí estrechas vías de acceso establecidas y la reducción de las posibilidades de lograr una situación administrativa de regularidad. Sin embargo, y como se ha apuntado "(…) a pesar de su preocupación por dotarse de una creciente panoplia de instrumentos para combatir la denominada inmigración ilegal, no parece

que esta orientación (…) haya producido los resultados pretendidos (…)[434]".

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la aparición de una nueva, inestable y restrictiva normativa sobre los ciudadanos extranjeros y sus derechos y libertades, explica sobradamente el creciente interés que suscita el tema migratorio y su tratamiento jurídico, sujeto a continuas reformas. Aunque la nueva ordenación en materia de extranjería parece asumir los desafíos que plantea la irrupción del fenómeno migratorio, las respuestas que ofrece siguen siendo parciales e insuficientes y no apuestan, de manera decidida y contundente, por la sociedad de acogida que espera encontrar el inmigrante[435]. Durante el último lustro se ha gestado, modificado y vuelto a revisar no sólo el marco regulador de la extranjería sino, también, los principios, bases y líneas maestras de lo que se pretendía que fuese la inmediata y futura política española de inmigración[436].

[434] Arango, J.: "La inmigración en España: una visión de conjunto", Documento de trabajo 2/2006 del Seminario sobre Inmigración, Políticas migratorias y sindicalismo (27 y 28 junio 2006), disponible en www.ccoo.es/1mayo

[435] Estévez González, C. y Grau Pineda, Mª. C.: "Extranjería y trabajo: consideraciones sobre el acceso al empleo y la contratación laboral de los ciudadanos extracomunitarios", Revista de derecho migratorio y extranjería, nº 13, 2006, pp. 79-98

[436] Como es sabido, a comienzos del año 2000 se publica la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introduciéndose, antes de que aquél concluyera, la primera de sus reformas mediante Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Apenas tres años después, y tras la

La nueva normativa se ocupa, de modo especial, de aquellos que, siendo ciudadanos extracomunitarios, llegan, están o transitan en nuestro país como inmigrantes económicos, perfil que denota la intención o propósito de trabajar de aquéllos[437]. En torno a esta nota o circunstancia se ha planteado siempre una problemática específica -la de la inmigración en sentido estricto- relacionada con el acceso al empleo, las condiciones laborales y la integración y protección social de los trabajadores extranjeros y sus familias. El tratamiento de este complejo entramado de cuestiones ha venido abordándose hasta ahora con parámetros en los que, sin duda, prima la satisfacción de las necesidades y demandas del

aprobación de su reglamento de desarrollo por Real Decreto 864/2001, el nuevo texto normativo vuelve a ser modificado, en esta ocasión por la cuestionada Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, que, en el marco de la iniciativa gubernamental del Plan de lucha contra la delincuencia, introduce reformas puntuales en diferentes leyes, afectando, entre otras, a la de extranjería. De mayor envergadura, por su alcance y motivación, son los cambios operados por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, con la que se intentó subsanar los excesos del Reglamento antes citado, tras su impugnación y el posterior fallo del Tribunal Supremo, anulando varios de sus artículos (STS 20 de marzo de 2003, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo). Todo ello tendría por consecuencia la aprobación de un nuevo reglamento, aprobado por RD 2393/2004, de 30 de diciembre, de incuestionable trascendencia para, según se indica en el propio texto, "la arquitectura del sistema migratorio actual", particularmente en lo que hace al acceso al empleo de los extranjeros y su trabajo en nuestro país.

[437] Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer, M.: "El Derecho del Trabajo y los inmigrantes extracomunitarios", en VVAA: *XII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTSS, 2003.

sistema económico y, en cualquier caso, los intereses del Estado receptor.

En definitiva, el propósito que mueve al colectivo que ahora se analiza es precisamente la búsqueda de un empleo que mejore sus condiciones de vida y renta (inmigración económica). Sin embargo, la consecución de ese objetivo no siempre se lleva a buen término, siendo la realidad del mercado de trabajo receptor un compendio de subempleo, bajos salarios y precariedad concentrada en los sectores de la agricultura, construcción, servicio doméstico y hostelería. Y ello en el mejor de los casos, esto es, si su situación administrativa es de regularidad, porque, en caso contrario, las circunstancias empeoran todavía más, dada la clandestinidad e ilegalidad en que desarrollan su prestación de servicios.

Todo ello contrasta enormemente con la necesidad de mano de obra foránea que existe en los mercados de trabajo europeos, necesidades circunscritas a sectores de la producción concretos, caracterizados por las condiciones de precariedad laboral en que se desarrollan (nichos de empleo). Dificultades para encontrar un empleo, a las que si, además, se añaden otras como la ilegalidad en la residencia y en el empleo, la precariedad de las condiciones de vivienda y las necesidades sanitarias más básicas, los obstáculos para la educación normalizada de sus hijos, etc., se obtiene un cúmulo tal de circunstancias adversas que desembocan, fácilmente, en una auténtica exclusión social de este

colectivo. Y es que tanto la falta de empleo como la precariedad en el mismo suelen desencadenar problemas en otras áreas de los sistemas de bienestar como el de la vivienda el de la educación o el de la sanidad.

Ahora bien, a esta afirmación es preciso hacerle dos acotaciones: una delimitadora desde el punto de vista subjetivo –a quiénes se hace referencia- y otra desde el punto de vista objetivo –respecto de qué medidas- .

En cuanto a la primera, es del todo necesario comenzar por apuntar que no todos los trabajadores no nacionales son susceptibles de ser incluidos en esta categoría. Sólo es posible encuadrar en este colectivo a los efectos de las políticas públicas de empleo a los inmigrantes extracomunitarios o de terceros países, esto es, los no procedentes de países de la Unión Europea, conforman este colectivo que merece especial atención por las dificultades que encuentran en su inserción laboral, excluyendo a otras categorías de no nacionales como es el caso de los ciudadanos comunitarios o de los Estados que tienen suscritos con España convenios, acuerdos y tratados específicos[438]. Pero, además, y como requisito fundamental, éstos han de ser considerados residentes en España, es decir, que es requisito *sine qua non*, el que sean titulares de autorizaciones administrativas de estancia, residencia y/o trabajo en España.

[438] Entre otros, véase, Ramos Quintana, M. I.: "Trabajadores extranjeros e integración social", TL, núm. 54, 2000.

En cuanto a la segunda, desde una visión nacional en la existe una prioridad absoluta a favor de la mano de obra nacional y que está innegablemente guiada por la necesidad egoísta, y en modo alguno altruista o desinteresada, de paliar la escasez de mano de obra nacional y comunitaria en determinados sectores de la producción –e incluso los problemas demográficos con consecuencias directas indudables sobre las cotizaciones a la Seguridad Social-, el hecho de que las dificultades que éstos encuentran en sus intentos por acceder al mercado de trabajo español empiezan a ser tenidas en cuenta por algunas medidas de fomento del empleo, no ocurre en el caso concreto de las bonificaciones de cuotas. Y es que pese a la tendencia apuntada de inclusión de este colectivo entre los beneficiarios de las políticas públicas de empleo de los últimos años, los PFE aprobados hasta el momento no han considerado la inclusión de este colectivo de trabajadores, pese a las dificultades que encuentran en sus intentos por acceder al mercado de trabajo español, entre aquellos cuya contratación se bonifica. Éstas han intentado paliarse por otras vías, como se ha podido constatar con el ensayo de modificaciones en el ámbito subjetivo del contrato para la formación, con ocasión de la reforma laboral de 2001, para incluirlos entre los trabajadores con los que éste puede ser suscrito[439]. Sin embargo, la

[439] Brevemente, sólo recordar que tras la reforma laboral de 2001 y su incidencia en el art. 11.2.a) ET, podía suscribirse un contrato para la formación con "(...) trabajadores extranjeros, durante los dos primeros años de vigencia de su permiso de trabajo, *salvo que se acrediten la formación y experiencia necesarias para el desempeño del puesto de*

práctica contractual terminó demostrando que esta posibilidad tenía un alcance realmente escaso, además de que, como acertadamente se apuntó ya entonces, "(...) pensar, por tanto, que esta fórmula viene a dar solución al grupo de inmigrantes en riesgo de exclusión social es una auténtica falacia (...)[440]". Muchas fueron las críticas vertidas entonces y que, finalmente, tuvieron como consecuencia la supresión de tal ampliación subjetiva en un intento por reconducir su propósito eminentemente formativo, según el cual debe primar, necesariamente, el elemento finalista del contrato y no la condición subjetiva del trabajador contratado[441].

Con todo, quiere insistirse en el dato de que, no existiendo exclusiones expresas contra los no nacionales, es obvio que éstos podrían acceder

trabajo (...)". Con la cursiva se indica el matiz que introdujo la Ley 12/2001 al convalidar el RD 5/2001, con la finalidad de acotar un poco más el colectivo al que se refiere en un intento por recuperar la dimensión formativa y, así, intentar paliar la transformación de esta figura contractual en un mero instrumento de inserción laboral de extranjeros.

[440] Goñi Sein, J.L.: "Los contratos formativos en la Ley 12/2001: alteraciones en el ámbito subjetivo", RL, nº 11-12, 2002, p. 108.

[441] Posibilitando la suscripción de contratos para la formación con trabajadores extranjeros, "(...) a todas luces parece deducirse que la voluntad del legislador obedece más a un motivo insertivo que formativo, legitimado por la existencia de una situación de creciente complejidad que difícilmente encuentra solución actual, no ya sólo por la lógica que ha aflorado tras la promulgación de la Ley Orgánica 8/2000, sino por la inexistencia de medidas de políticas activa de empleo para los extranjeros (...)", en opinión de Sánchez Torres, E.: "El contrato para la formación: ¿Contrato formativo en alternancia o contrato de inserción?", REDT, nº 110, 2002, p. 264.

sea a esta modalidad contractual concreta, sea a cualquier otra, o, por otro lado, a cualquier otra medida con una finalidad incentivadora de su contratación como ocurre en el caso de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social siempre que, en el primer caso, cumplan los requisitos exigidos para ello; y en el segundo caso, cuando puedan ser incluidos en alguno de los colectivos específicamente contenidos en el PFE correspondiente.

En otras palabras, y en lo que al objetivo de este trabajo se refiere, el que su contratación se incentive económicamente a través del reconocimiento de la bonificación de cuotas, dado que no existe exclusión alguna al respecto, sólo va a depender de que puedan ser encuadrados en alguno de los colectivos previstos en el PFE correspondiente, esto es, que sean jóvenes, desempleados inscritos (…), mujeres en los casos establecidos, mayores de 45 años, discapacitados, etc., y, en la mayoría de los casos, excluidos sociales considerados como tales por los Servicios Sociales competentes.

Tal situación bien pudiera explicarse desde una cierta prudencia política. Y es que reconocer la difícil situación que han de enfrentar colectivos concretos de ciudadanos españoles es duro porque pone en cuestión el sistema de bienestar de que tanto se alardea, pero intenta paliarse a través de medidas que suponen una fuerte inversión pública y que, más o menos criticadas, están inspiradas en principios de

solidaridad, justicia y equidad social. Cuestión distinta es que tales medidas pero respecto del colectivo de trabajadores inmigrantes extracomunitarios (en situación administrativa regular), de esos que muchos dicen que nos invaden, reciban una consideración social positiva que no repercuta negativamente sobre los datos electorales. Y es que es mucho más fácil ser solidario con los nuestros.

6.2. Los becarios y el personal investigador: ¿especiales dificultades de acceso al empleo?

En segundo lugar, en el PFE 2005 aparecía una autorización al Gobierno, que después no ha vuelto a repetirse en los PFE posteriores, para que estableciera bonificaciones en las cotizaciones a cargo del empresario por contingencias comunes, a favor de los becarios y personal vinculado a proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica.

Esta anunciada, pero aún no concretada, posibilidad fue consecuencia directa de la aprobación por RD 1326/2003, del Estatuto del becario de investigación[442] cuyo propósito es el establecimiento de un régimen jurídico aplicable al becario de investigación que, por su carácter general, vaya más allá de la especificidad de cada convocatoria requiere

[442] En virtud del RD 1326/2003, de 24 de octubre, se aprobó el Estatuto del becario de investigación (en BOE de 3 de noviembre).

que estén bien determinadas las condiciones en que pueda tenerse por tal a los beneficiarios de tales ayudas. Y es que, como la propia exposición de motivos del citado RD se encarga de precisar "(…) la formación y capacitación de nuevos investigadores es condición indispensable para el continuado desarrollo de la investigación científica y técnica (…)".

Sin embargo, en España, la situación del becario de investigación ha carecido tradicionalmente de regulación legal o reglamentaria más allá de las normas específicas de cada convocatoria, quedando el régimen jurídico del becario de investigación circunscrito a los criterios establecidos, de manera singular, en cada una de las convocatorias de becas realizadas por las diferentes Administraciones públicas o, en su caso, de las entidades privadas. Esta dispersión normativa, no obstante siendo explicable desde la perspectiva del diferente objeto de cada convocatoria de becas, lo es menos si se atiende a los elementos comunes que definen la situación del personal becario. Y quizá, el más común de dichos elementos sea el referido a la protección social del becario, que, por su evidente trascendencia, debe ser objeto de una regulación que lo haga común para todos ellos.

A los efectos del citado RD, tendrá la consideración de becario de investigación "(…) aquellos titulados universitarios que sean beneficiarios de una beca concedida en virtud de programas inscritos en el registro a

que se refiere el artículo 5, para el desarrollo de actividades de formación y especialización científica o técnica. Estos titulados deberán estar en posesión del título de Doctor o haber obtenido el reconocimiento de su suficiencia investigadora (…), quedando expresamente excluidas "(…) las relaciones laborales existentes entre las entidades y centros de investigación que concedan las becas y los trabajadores que presten servicios en ellos (…)".

En este marco, podrán tener la consideración como entidades concedentes de becas, los centros públicos de I + D, los organismos públicos de investigación, las universidades públicas, los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, las comunidades autónomas, las entidades locales y las entidades sin ánimo de lucro (ex art. 5), lo que exigirá de una previsión expresa en la norma en que se prevean bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social a favor de becarios y personal de investigación, que permita el disfrute de las mismas a tales entidades dado que muchas de ellas tienen la consideración de AAPP y ya se ha tenido ocasión de apuntar cómo, en principio éstas están imposibilitadas de serlo salvo previsiones concretas como la de los CEE de titularidad pública en el caso de trabajadores discapacitados. Y ello porque el RD prevé que sea la entidad que otorgue la beca la que asuma los derechos y obligaciones establecidos para los empresarios en el Régimen General de la Seguridad Social, y será el sujeto responsable del cumplimiento de la obligación de

cotizar a aquél y del ingreso tanto de las aportaciones propias como de las del becario. En la cotización a la Seguridad Social se aplicarán las normas comunes del Régimen General, con las siguientes reglas específicas:

a) La base de cotización, tanto por contingencias comunes como profesionales, estará constituida por la cuantía del tope mínimo absoluto de cotización vigente en cada momento en el Régimen General de la Seguridad Social.

b) Las liquidaciones de cuotas estarán siempre referidas a mensualidades naturales y su comunicación y pago se efectuará por meses naturales vencidos.

c) Para las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se aplicará el epígrafe 119 de la tarifa de primas aprobada por el RD 2930/1979, de 29 de diciembre, por el que se revisa la tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

d) No existirá obligación de cotizar, con respecto a la contingencia de desempleo, al Fondo de Garantía Salarial, ni por formación profesional.

Y por tanto, será tal entidad la posible beneficiaria de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social. Pero sobre tal posibilidad aun resta esperar.

Por último, las dificultades a que tal colectivo debe enfrenta en su tránsito al mercado de trabajo parecen responder a otro tipo de circunstancias. En el caso de los becarios, quiere llamarse la atención sobre el hecho de que no teniendo la consideración de trabajadores, las mayores dificultades aparecen cuando, una vez superado el periodo de beca, pretenden acceder a un contrato de trabajo y, en ese momento, se encuentran con dos hándicaps principales: la sobre cualificación y la falta de reconocimiento de la investigación en España. En el caso del personal investigador, algo similar ocurre si bien partiendo de la premisa que, normalmente se trata de personal laboral (dejando al margen a los funcionarios públicos). En el panorama actual, es posible encontrar dos contratos para la investigación – ambos surgidos como consecuencia de la habilitación contenida en la DA 7ª de la Ley 12/2001-:

- El contrato de trabajo para la incorporación de investigadores al sistema español de ciencia y tecnología, que exige estar en posesión del título de Doctor, sin que sea de aplicación el límite de cuatro años, desde la obtención del título y que podrá celebrarse con los organismos públicos de investigación, las instituciones sin ánimo de lucro que realicen actividades de investigación y desarrollo tecnológico y las Universidades

públicas que sean beneficiarias de ayudas o subvenciones públicas para la contratación temporal de personal investigador, científico o técnico, para el desarrollo de nuevos programas o proyectos singulares de investigación que no puedan llevar a cabo con personal propio- todo ello de acuerdo con lo que establezcan sus respectivos estatutos-. Estos contratos se regirán por la normativa específica para los contratos en prácticas –si bien con una duración mínima de un año y máxima de cinco años-, consistiendo el trabajo a desarrollar en la realización de actividades, programas o proyectos de investigación que permitan ampliar, perfeccionar o completar la experiencia científica de los interesados.

- En cuanto al contrato de trabajo para la realización de un proyecto de investigación, exige ser personal investigador o personal científico o técnico y, como en el caso anterior, podrá ser celebrado con los organismos públicos de investigación, las instituciones sin ánimo de lucro que realicen actividades de investigación y desarrollo tecnológico y las Universidades públicas que sean beneficiarias de ayudas o subvenciones públicas para la contratación temporal de personal investigador, científico o técnico, para el desarrollo de nuevos programas o proyectos singulares de investigación que no puedan llevar a cabo con personal propio- todo ello de acuerdo con lo que establezcan sus respectivos estatutos-. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en el contrato anterior, estos contratos se regirán por lo establecido en la normativa específica para los

contratos de obra o servicio determinado, aun tratándose del mismo tipo de actividades a desarrollar.

Con todo y aún sin haberse reflejado en la práctica la opción legislativa de bonificar la contratación a este colectivo referida, quiere manifestarse la impresión de que este tipo de incentivos ha intentado extenderse, peligrosamente, más allá de lo deseable y, de nuevo, lo que ello supone en el sempiterno debate de selectividad sí/selectividad no de las medidas de fomento del empleo y la generalización de la rebaja del coste de la mano de obra. Quizás, precisamente, por los intentos de los últimos PFE (2006-2007) de simplificar la lista de colectivos beneficiarios de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social como medida de fomento del empleo, y retomar la senda de la selectividad, este tipo de anuncio de intenciones no vuelvan a producirse. O por lo menos eso sería lo deseable en término de coherencia con la finalidad propia de este tipo de incentivos económicos.

6.3. La protección de la dependencia y la generación de empleo a su alrededor

Se ha anunciado también la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social a la contratación de trabajadores dedicados al cuidado de personas dependientes y discapacitados en el hogar familiar

en el marco de la recién aprobada Ley de protección de las personas dependientes (más popularmente conocida como Ley de Dependencia).

En el BOE del 15 de diciembre de 2006 apareció publicada la Ley esperada 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (conocida como la Ley de Dependencia), respaldada por la práctica unanimidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y rodeada de una inusitada expectación social, no sólo por las expectativas que durante los meses precedentes habían levantado los medios de comunicación social sino, sobre todo, porque la norma se ocupa de uno de los modernos problemas de nuestras sociedades: hay personas que no pueden valerse por sí mismas (lo cual siempre ha sucedido) pero los modos tradicionales de atenderlas (en la propia casa, las mujeres) están en crisis (por la incorporación de la mujer al trabajo, por la extensión de las ideas igualitaristas), justo en un momento en que aumenta el número (en términos absolutos y relativos) de quienes precisan de esa ayuda (envejecimiento, supervivencia de los enfermos, etc.)[443]. La Ley de Dependencia viene, así, a constituir el marco normativo a partir del cual se levanta la estructura del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, como cuarto pilar del Estado de Bienestar, tras el Sistema Nacional de Salud, el sistema educativo y el sistema de pensiones. La

[443] Sempere Navarro, A.: "Antecedentes y estructura de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, «de dependencia»", AS, nº 17, 2006.

atención a la persona en situación de dependencia constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados.

La protección de este nuevo riesgo social no fue abordada hasta la mitad de las década de los noventa y como consecuencia del debate suscitado sobre el sistema de Seguridad Social en España (Pacto de Toledo y Ley 24/1997, de racionalización del sistema de Seguridad Social), probablemente porque la organización política de nuestro Estado y la asunción de competencias en materia de asistencia social o servicios sociales por las Comunidades Autónomas, implicaba la tácita atribución a las mismas de la atención a las situaciones de dependencia. Desde entonces hasta que a finales de 2004 se aprobara el Libro Blanco de Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España se sucedió una fervorosa actividad por parte de los interlocutores sociales[444].

[444] Y es que el problema del envejecimiento de la población española vino, a partir de entonces, a estar presente, de un modo u otro, en el panorama político español (el *Informe de la Ponencia especial para el estudio de la problemática del envejecimiento de la población española*, creada en el seno de la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales del Senado (1999) y el Informe sobre *«La protección social de la dependencia»*, del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (1999)), hasta que con ocasión del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo el sistema de la Seguridad Social (2001), se decidió constituir una Comisión de Trabajo para analizar y elaborar las propuestas respecto a la cobertura de las situaciones de dependencia. El compromiso de definición y regulación de la protección social de la dependencia fue reiterado en la nueva versión del «Pacto de Toledo», aprobada por el Congreso de los Diputados el 2 de octubre de 2003, entre cuyas Recomendaciones Adicionales (la 3ª), se proponía la configuración de un sistema integrado que abordara globalmente el fenómeno de la dependencia, teniendo en cuenta la distribución competencial, con participación de la sociedad y de la Administración Pública en todos sus niveles, definiendo el papel que debía desempeñar el sistema de protección.

El Libro Blanco se dedica a describir extensamente la situación actual respecto a las múltiples dimensiones del fenómeno de la dependencia, mereciendo especial interés las consideraciones en torno a la idea de que las desventajas que presenta una persona dependiente tienen su origen no sólo en sus dificultades personales, sino también en las condiciones limitativas que en la propia sociedad se oponen a su plena participación y al ejercicio pleno de sus derechos. De este modo, para que la igualdad de las personas sea real y efectiva, y no meramente formal, se han de promover las condiciones que faciliten la plenitud de sus derechos. En esa misma línea, se subraya que las personas con dependencia funcional gozan jurídicamente de los mismos derechos, libertades y deberes civiles y políticos constitucionales que los demás ciudadanos (sin perjuicio de las limitaciones derivadas de sentencias de incapacitación). Sin embargo, en la práctica, la vulnerabilidad de su situación dificulta el ejercicio real de dichos derechos, por lo que este colectivo precisa de medidas protectoras específicas para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos y responsabilidades.

En lo que al interés de este trabajo se refiere, además de los beneficios sociales indudables de esta nueva norma legal, la creación en España del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia supondrá (según estimaciones del MTAS) una inversión eficiente, por su impacto social, económico y laboral. De hecho, según el Libro Blanco de la Dependencia y el informe FEDEA, en 2015 se espera haber creado cerca

de 300.000 empleos, y el sistema habrá conllevado un impacto económico positivo del 0,28% del PIB. Y es que es sobre este extremo sobre el que la bonificación de cuotas a la Seguridad Social respecto de la contratación de trabajadores dedicados al cuidado de personas dependientes y discapacitados en el hogar familiar adquiere un rol que nada tiene que ver con la remoción de dificultades que determinados colectivos de trabajadores enfrentan en sus intentos por acceder al mercado de trabajo. Además, podrían plantearse problemas en cuanto a la exclusión del beneficio de las bonificaciones en el caso de contratación de familiares -como se verá inmediatamente- como opción prevista en la Ley de Dependencia, que tendrían que removerse legalmente. En esta ocasión, se trata de crear empleo (nuevo) en un sector de los ubicados dentro de la categoría de "nuevos yacimientos de empleo[445]" y que, en otros países, se denomina "servicios de proximidad".

En los supuestos apuntados en este epígrafe dedicado a las dificultades emergentes, se está en presencia de incorporaciones que pretender responder a problemáticas diferentes y que pueden llegar a suponer una grave contradicción intrínseca en el marco del fomento selectivo del empleo por razón de padecer dificultades de acceso al empleo. Y ello porque no parece estar pensándose en la remoción de obstáculos en la línea mantenida sino que, más bien, da la impresión de

[445] Cachón Rodríguez, L. y Fundación Tomillo: *Nuevos yacimientos de empleo en España: Potencial crecimiento y desarrollo futuro*, Colección Informes y estudios del MTAS, 1998.

estarse utilizando este tipo de intervenciones con fines diferentes del estrictamente referido al fomento selectivo del empleo.

En todos estos supuestos, parece mucho más acertado, además de sencillo, reconducir a las categorías de colectivos que se han ido exponiendo (mujeres, jóvenes o mayores de 45 años, desempleados (…), discapacitados, excluidos sociales) la bonificación de cuotas como incentivo económico de fomento del empleo. La elección de una u otra opción, lejos de ser una cuestión baladí, va a ser determinante a la hora de priorizar el elemento subjetivo (categoría de trabajadores) o el objetivo (empleo que quiere crearse). En cualquier caso, se considera que para dar prioridad al primero las bonificaciones, en la línea defendida, se presentan como medidas en extremo útiles; mientras que para hacer prevalecer el segundo, parecen más adecuadas otras medidas de política de fomento del empleo como pueden ser la modificación en el régimen jurídico de modalidades contractuales concretas como incentivos no económicos o jurídicos. Lo que claro es que no se puede esperar que una medida, por muy útil que se considere respecto del propósito inicial que se plantee, lo haya de ser para todos los que, *a posteriori*, se pretenda.

Parece un tanto osado intervenir de forma tan precipitada y a "salto de mata" en esta parcela de la política de empleo que tanto recelos y suspicacias despierta en cuanto a la eficacia real de los recursos a ella

destinados. Lo coherente sería analizar en profundidad las dificultades de los colectivos de trabajadores que encuentran serias trabas para insertarse laboralmente, adaptar y actualizar el listado de los mismos cada vez que se considere procedente (tal y como está previsto normativamente) y no incurrir en el siempre fácil recurso a la reducción de los costes laborales de cualquier ciudadano español por el hecho de parecer políticamente correcto y socialmente justo el enfrentar de esta manera problemas que superan las fronteras delimitadoras de las políticas de empleo, ya de por sí sumamente amplias y difusas.

II. Los colectivos cuya contratación se excluye del derecho a bonificación

En estos supuestos, a diferencia de los hasta ahora analizados, el propósito perseguido por el legislador dejando al margen a trabajadores que, aún subsumibles en las categorías admitidas, su contratación despierta recelos y parece motivada por sospechosas intenciones. No es que las dificultades para acceder al mercado de trabajo no existan, sino que la contratación *per se* es sospechosa de perseguir fines diferentes y distintos a los que toda contratación persigue: en el primer caso, la evitación de las normas generales del ET a través de la vía de las especificidades propias de las relaciones laborales especiales (1.) y, en el segundo, el acceso a prestaciones y pensiones del sistema de Seguridad Social bajo el telón de ficticias relaciones laborales (2.).

1. Las relaciones laborales especiales

Se ha venido excluyendo de forma expresa a las relaciones laborales de carácter especial contenidas en el art. 2 ET[446] o normas concordantes, con algunas excepciones.

En primer lugar, se ha venido exceptuando de tal exclusión la relación laboral especial de discapacitados en Centros Especiales de Empleo (RD 1368/1985); en segundo lugar, la de penados en instituciones penitenciarias (RD 782/2001), cuya contratación, tanto indefinida como definida, por Administraciones Públicas o entidades sin ánimo de lucro, siempre que su situación penitenciaria lo permita, determina el acceso a las bonificaciones previstas para los desempleados en situación de exclusión social, como ya se ha tenido ocasión de apuntar líneas atrás; y, por último, la de los menores internados que, en virtud de la previsión contenida en el art. 2 ET, apartado i) respecto de que "(...) cualquier otro trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una Ley (...)" deja abierta la posibilidad de que se continúen introduciendo nuevos supuestos de relaciones laborales

[446] Así ocurrió en un supuesto en el que el empleador, al autoliquidar su obligación de cotizar a la Seguridad Social, se aplicó una bonificación de cuotas empresariales por celebración de un contrato con un trabajador mayor de 45 años inscrito como desempleado pero con el que suscribe una relación laboral especial de alta dirección (STSJ Comunidad de Madrid, de 7 de noviembre de 2002 (JUR 2003/144529).

especiales en el futuro, ha sido incluida como tal a través del PFE 2003 (art. Uno.1.1.3.f)).

En definitiva, pese a la exclusión general que pesa sobre las relaciones laborales de carácter especial y en orden al disfrute de bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social, en ocasiones particulares como las expuestas se levanta expresamente la misma.

2. La contratación laboral de familiares

Por otro lado, y como viene siendo tradicional en el Derecho del Trabajo, también están excluidas de tales beneficios las contrataciones que afecten al cónyuge y parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive del empresario[447] o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros del consejo de administración de las entidades o empresas que revistan la forma de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos.

No obstante, en ocasiones singulares se incorporan matices como ha ocurrido en el PFE/2007, en el que se apunta que no será de

[447] Un claro ejemplo en la STSJ Galicia, de 17 de octubre de 1996 (RJCA 1996/1644) en la que se da por demostrado el disfrute indebido de bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social en un caso de contratación de un trabajador mayor de 45 años que es, además, hermano del administrador de la empresa que lo contrata.

aplicación tal exclusión cuando el empleador sea un trabajador autónomo sin asalariados y contrate a un solo familiar menor de 45 años que no conviva en su hogar ni esté a su cargo. Todo ello, claro está, en un más que evidente intento por favorecer el acceso al empleo de los trabajadores mayores de 45 años en el marco del autoempleo y la creación, sobre todo, de pequeñas empresas familiares.

Como puede desprenderse de las consideraciones hechas, con ocasión del beneficio de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, el legislador laboral va más allá de la mera exclusión de la existencia de relación laboral entre familiares por razón de parentesco o de matrimonio prevista en los arts. 1 ET y 7.2 LGSS. En el primer caso, dado una vuelta más de tornillo a la ya preexistente exclusión; y, en el segundo, disminuyendo los recelos en un intento por, como acaba de apuntarse, fomentar el autoempleo y la reinserción laboral de los trabajadores mayores de 45 años en empresas familiares de pequeña envergadura.

Por último, es novedoso observar el empeño del legislador por recoger una noción realista de empresario en estos supuestos. Y es que se excluye expresamente del acceso a las bonificaciones previstas en el PFE 2006/2007 a las contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes, por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive, "(…) del empresario o quienes tengan el control empresarial, ostenten cargos de dirección o sean

miembros de los órganos de administración de las entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos (…)". Es por ello por lo que hay quien acertadamente considera que, en estos casos, intentando identificar a quien tiene el verdadero control empresarial "(…) se trata de evitar que la exclusión legal se soslaye mediante un testaferro (…)[448]".

[448] Pérez de los Cobos Orihuel, F.: "La reforma laboral de 2006…", *op. cit*., p. 19.

CAPITULO VI: ELEMENTOS OBJETIVOS O MATERIALES DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL

I. Finalidad específica de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social: Condiciones, cautelas y control

1. Finalidad

La efectiva consecución del fin previsto por la norma -fomento del empleo de ciertos colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo-, a través de la aplicación del dinero público para realizar actividades concretas de interés público -incremento de la tasa de empleo y disminución de la tasa de desempleo-, constituye la causa jurídica del otorgamiento o concesión

de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social cuyo régimen jurídico pretende ahora abordarse.

La ordenación a un fin público no es una singularidad propia de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social pero en éstas se aprecian una serie de peculiaridades que hacen que el elemento final adquiera una relevancia singular. El elemento final es, precisamente, lo que distingue la bonificación de, por ejemplo, la donación modal en Derecho privado ya que frente al *animus liberalitatis* que es la causa de la donación, en la bonificación es el interés público de fomento del empleo el fin perseguido, máxime en un contexto como el actual y respecto de los colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo como destinatarios finales de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social.

El elemento final al que viene haciéndose mención bien pudiera llevarnos al ámbito de la subvenciones. Y es que, llegados a este punto, se hace preciso aclarar que pese a que la bonificación de cuotas a la Seguridad Social como medida de fomento del empleo guarda una estrecha relación con las subvenciones en general, de hecho se mal emplea con más frecuencia de la deseada el término “subvenciones al empleo” para incluirlas. La Ley 38/2003, General de Subvenciones (de 11 de noviembre) vino a intentar poner orden a la confusión preexistente en

el panorama de las ayudas públicas[449]. El art. 2 de la citada ley vino a precisar el concepto de subvención entendiendo por tal "(…) toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. (…)".

Pese a que de una primera lectura se podría extraer la conclusión de que las medidas analizadas en este trabajo encajan en el concepto de subvención en él contenido, dada la proximidad existente en cuanto a finalidades y objetivos, va a ser la propia norma la que, con ánimo de

[449] Silva Urién, I., Barco Fernández-Molina, J. del y Arellano Pardo, P.: "La Ley General de Subvenciones: una aproximación a su alcance como legislación básica", Presupuesto y gasto público, nº 36, 2004, pp. 27-40, así como Fernández Farreres, G.: *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Civitas, 2005.

aclarar aquellos aspectos más problemáticos detectados en la práctica subvencional hasta ese momento, algunos párrafos después, se encargue de precisar que "(…) no tienen carácter de subvenciones los siguientes supuestos:

- Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.
- Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.
- También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos.
- Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio.
- Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.
- Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial.

- ***Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social*** [la cursiva y la negrita son nuestras].
- El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito (…)".

Obsérvese como, en las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social, la finalidad se fija por la Entidad concedente pero se consigue a través de la actividad del beneficiario. Los fondos que se aplican a realizar actividades concretas de interés público -fomento del empleo- son públicos y, sin embargo, la actividad económicamente incentivada es privada -contratación laboral- y sus resultados quedan en el ámbito propio del sujeto beneficiario de la bonificación que es quien ejecuta la actividad bonificada.

En esta línea, el cumplimiento por el beneficiario de tal finalidad, la de crear empleo a través de la contratación laboral de ciertos colectivos de trabajadores desempleados, se traduce, en principio, en una actuación o comportamiento activo, concreto y determinado por su parte. Por ello, cuando la norma fija como primera obligación del beneficiario realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión no está sino ordenando que desarrolle las actuaciones que requiere la consecución del fin concreto de la ayuda o, si se prefiere, el fin primario.

Es por ello por lo que, en este ámbito concreto cabría hablar de la existencia de una "obligación de medios" que no "de resultado". Y ello porque si bien la concesión de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social se vincula a la contratación indefinida (como regla general) de un trabajador de los considerados como con especiales dificultades de acceso al empleo en el oportuno PFE aplicable, sin embargo, una vez acontecido lo cual *-a posteriori-* no se prevé exigencia alguna de continuidad ni actuación cualquiera de control de tal finalidad inicial como sí que ocurre en el caso de las subvenciones[450]. Es como si se incentivase el solo hecho de la contratación, sin más, para después, una vez justificada la inversión pública del dinero de todos en tan loable objetivo, caer en el más completo de los olvidos. En este hecho pudiera encontrarse, además, la explicación a la falta de datos objetivos al respecto.

2. Condiciones

A impedir esa impresión de cierta ineficacia poco ayuda, obviamente y como no podía ser de otro modo, el que este tipo de incentivos a la

[450] En cuyo caso, el incumplimiento de la finalidad para la que se otorgan llega a generar la devolución de las cantidades abonadas. Para más detalle, *vid*. la ya clásica obra de Fernández Farreres, G.: *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, 1983. Además, del mismo autor, *vid*. *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Civitas, 2005 y *El Régimen jurídico de las subvenciones. Derecho Español y Comunitario***,** Consejo General del Poder Judicial, 2007.

creación de empleo a lo único que, *ab initio*, parece obligar es a contratar a colectivos de trabajadores cuya contratación se bonifica, sin llevar aparejada obligación alguna como, por ejemplo, la de aumentar la plantilla total más allá de un nivel considerado como referencia, elemento sumamente útil para valorar el efectivo cumplimiento del fin para el que se conceden.

El principal problema que éstas plantean ha de residenciarse en la posibilidad de que propicien una explotación abusiva del sistema por las empresas. En este sentido, parecen inducirse prácticas empresariales que tienen por consecuencia el que los trabajadores cuya contratación se bonifica, lo sean por el tiempo preciso para mantener el disfrute de tales incentivos por el periodo máximo previsto por la norma, para, sin solución de continuidad, ser sustituidos por otros trabajadores también pertenecientes a grupos específicos cuya contratación se bonifica. Quiere llamarse la atención sobre el hecho de que en este tipo de prácticas, en realidad, “no hay ni trampa ni cartón”. Simplemente, se genera un empleo (en mayor o menor medida) artificial cuya duración se hace depender de la del incentivo en cuestión. En otras palabras, desde el punto de vista práctico la obligación legal queda reducida a un compromiso de mantenimiento del empleo de ese trabajador durante el tiempo que dure el disfrute de la bonificación en cuestión.

Es por ello por lo que efectos perversos tales como el de "gasto inútil" y el de "sustitución" son lo bastante importantes como para pensar que "(...) la repercusión neta sobre el empleo de las subvenciones selectivas a los salarios destinadas a incorporar a los desempleados y a otras personas vulnerables al mercado de trabajo debe ser bastante pequeño, a menudo del orden del 10 por ciento (...)[451]". En este sentido, los efectos netos de creación de empleo que se registran son siempre muy inferiores a las predicciones de la mayoría de los modelos teóricos y simulaciones econométricas, incluso los basados en supuestos relativamente pesimistas.

De ahí que se pueda concluir que el rendimiento de la rebaja de las cotizaciones a la Seguridad Social, principalmente por la vía de las bonificaciones pero no exclusivamente, es relativamente bajo dada la disminución considerable de ingresos del erario público o de la Seguridad Social que suponen a cambio de un número bastante escaso de nuevos puestos de trabajo. En esta línea, los incentivos económicos a la contratación pueden contribuir a consolidar un empleo que, en ocasiones, puede resultar artificialmente sostenido; es decir, aquél que puede mantenerse durante un lapso de tiempo, mayor o menor, gracias al "balón de oxígeno" que suponen las ayudas públicas, pero puede producirse la

[451] Marx, I.: "Subvenciones al empleo y reducción de las cotizaciones empresariales. Dictamen de los estudios empíricos", RIT, vol. 120, 2001, nº 1, p. 87. Para más detalle, *vid*. la numerosa bibliografía especializada en él mencionada.

extinción de muchos contratos incentivados cuando acaban las bonificaciones, máxime si van acompañadas de una reducción de las cuantías indemnizatorias en determinados supuestos. En otras palabras, "(...) la mortandad contractual puede ser un componente que acompañe a la finalización de los estímulos (...)[452]". No obstante, resulta imposible extraer datos estadísticos se sostengan esta "impresión" dado que más allá de la cantidad de contratos bonificados inicialmente o por conversiones posteriores (*in crescendo* ininterrumpidamente en los últimos años), las cifras existentes no reflejan cuántos de ellos perviven una vez agotada la bonificación a que dieron lugar.

[452] Escudero Rodríguez, R.: "Los estímulos a la contratación laboral...", o*p. cit*., p. 25.

EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS REGISTRADOS POR MODALIDAD (1989-2006)[453]

	TOTAL CONTRATOS	INDEFINIDOS				TEMPORALES
		TOTAL	ORDINARIO	FOMENTO		
				Iniciales	Conversión	
1992	5.156.795	284.742	250.427	13.267	21.048	4.872.053
1993	4.654.787	222.240	178.391	12.927	30.922	4.432.547
1994	6.040.602	204.288	152.523	19.426	32.339	5.836.314
1995	7.330.094	367.047	212.826	14.304	27.063	6.963.047
1996	8.627.547	354.372	204.235	13.718	26.428	8.273.175
1997	10.093.565	707.481	162.461	135.791	286.051	9.386.084
1998	11.663.279	970.964	178.033	331.841	313.680	10.692.315
1999	13.235.327	1.218.264	220.789	389.539	410.329	12.017.063
2000	13.828.919	1.208.414	313.869	437.178	219.626	12.620.505
2001	14.056.484	1.304.087	318.478	269.491	472.600	12.752.397
2002	14.179.248	1.282.960	434.341	308.865	539.754	12.896.288
2003	14.668.063	1.269.768	423.732	292.213	553.823	13.398.295
2004	16.350.784	1.419.718	491.648	314.626	613.444	14.931.066
2005	17.164.965	1.542.838	547.449	295.306	700.083	15.622.127
2006	18.526.800	2.177.200	665.200	362.560	1.149.485	16.349.500

En la medida en que el número más significativo de las bonificaciones se extiende por un período máximo de 4 años –según el PFE vigente en los momentos en que se escriben estas líneas y como se expondrá a continuación-, si transcurridos los mismos la empresa procede a despedir al trabajador inicialmente contratado por tiempo indefinido (con derecho a

[453] FUENTE: INEM y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**,** *Boletín de estadísticas laborales,* varios números e Informe de la Comisión de Expertos para el diálogo social "Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas" (31 de enero de 2005), p. 78.

bonificación de cuotas), amortizando el correspondiente puesto de trabajo, no se encuentra obligada a reintegrar los beneficios obtenidos, ni podrá ser sancionada administrativamente por este motivo ya que, en sentido estricto, no cabe hablar de incumplimiento de la causa para la que fueron concedidas. Siendo el único perjuicio perceptible que sufren dichas empresas el quedar excluidas de la posibilidad de beneficiarse de nuevas bonificaciones a la contratación por un período de doce meses de las bonificaciones contempladas en estos planes de empleo. Pero es que, además, existe la duda razonable de hasta qué punto la entidad pública correspondiente efectúa la comprobación de esta última circunstancia.

3. Cautelas

El riesgo que representa que la contratación bonificada de estos trabajadores vaya acompañada por despidos/sustituciones simultáneo/as de trabajadores de la plantilla sí que es tenido en cuenta por la norma. Y es que, en estos casos, pese a constatarse el cumplimiento del objetivo concreto de fomentar el empleo de ciertos colectivos, éste se consigue a costa de desvirtuar el objetivo general de incrementar la tasa de ocupación activa y disminuir la de paro, además de contribuir al incremento de las tasas de rotación laboral, entre otras. Es por ello por lo que se establecen una serie de cautelas jurídicas al respecto y que bajo la denominación exclusiones sean *ad cautelam* (3.1.), sean punitivas (3.2.) pretenden disuadir de la renovación de plantillas en busca de

bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social. El objetivo común de ambas exclusiones legales es, obviamente, evitar la tentación empresarial de proceder a extinciones masivas de contratos de trabajo preexistentes para, sin solución de continuidad, proceder a realizar nuevas contrataciones ahora bonificadas.

3.1. Exclusiones "*ad cautelam*"

Respecto de las exclusiones "*ad cautelam*", su objetivo no es otro que el evitar prácticas torticeras de lo que se conoce como "cazadores de bonificaciones[454]". Van referidas sea a las contrataciones realizadas con trabajadores que en los 24 meses anteriores a la fecha de la contratación ya habían prestado servicios a la empresa, grupo de empresas, entidad o sucesión de empresa sea mediante un contrato de tiempo indefinido, sea mediante un contrato de duración determinada o temporal en los últimos seis meses (hasta el PFE 2005 eran solo 3 meses), sea mediante un contrato formativo, de relevo o de sustitución por jubilación (*ex* art. 6.1.c Ley 43/2006). Con una salvedad: cuando se trate de contrataciones con trabajadores con discapacidad, solo les será de aplicación esta exclusión en los supuestos en que el contrato previo hubiera sido por tiempo indefinido (*ex* art. 6.3 Ley 43/2006).

[454] En palabras de Rodríguez Iniesta, G.: "Plan de Fomento del Empleo para el año 2001", en VVAA: *La reforma laboral de 2001: Análisis del Real Decreto-ley 5/2001*, de 2 de marzo, Aranzadi, 2001, p. 127.

No obstante, quiere llamarse la atención respecto de lo fácilmente superable de estos escollos temporales dado lo escaso del tiempo considerado. En estos casos, incluso la bonificación viene siendo mayor que si se opta por la posibilidad de la transformación del anterior contrato temporal en indefinido, por lo que resulta más rentable para el empresario y motiva que sea de hecho la vía más utilizada.

Y es que en los supuestos de transformación de un contrato anterior de carácter temporal, se exige que éste esté vigente en la fecha de entrada en vigor del PFE. No obstante, esta exigencia puede ser fácilmente sorteada por el empresario, prorrogando la vigencia de aquellos contratos temporales hasta el primer día de enero del siguiente año, fecha en que, normalmente, entra en vigor el nuevo PFE.

Pero es que, además, los PFE 2006 y 2007 han contribuido a facilitar tan torticera práctica al reconocer, ahora expresamente, que esta exclusión no se aplicará en los supuestos de transformación de los contratos temporales en indefinidos, con lo cual el disfrute de bonificaciones en estos casos queda garantizado incluso en los supuestos de amortización de puestos de trabajo acometidas con carácter previo a la contratación merecedora de tales beneficios.

Por último, y aprovechando la detección de una nueva práctica, se ha añadido a este tipo de exclusiones un nuevo supuesto (*ex* art. 6.1.c Ley 43/2006): trabajadores que hayan finalizado su relación laboral de carácter indefinido en otra empresa en un plazo de tres meses previos a la formalización del contrato, salvo en los casos en los que la finalización del contrato sea por despido reconocido o declarado improcedente, o por despido colectivo. Con esta nueva incorporación al elenco de exclusiones "*ad cautelam*" parece querer evitarse una cierta práctica de "movilidad cobradora", es decir, aquella según la cual el mismo trabajador ve bonificada su contratación conforme se van sucediendo los distintos contratos a que tiene acceso. En última instancia, repárese en el hecho de que se trata de la demostración del fracaso de tales incentivos, dado que el trabajador lejos de conseguir mantener el empleo bonificado, lo pierde cada vez que tal beneficio acaba para, entonces, volver a comenzar de nuevo. Algo asi como "una espiral de contratos bonificados" o, peor aún, un círculo perverso del que salir solo supone quedarse sin empleo porque lo único que motiva la contratación del mismo es la existencia misma de la bonificación a su contratación.

Con una salvedad: cuando se trate de contrataciones con trabajadores con discapacidad, no les será de aplicación esta exclusión en el supuesto de incorporación a las empresas colaboradoras de los trabajadores con discapacidad procedentes de enclaves laborales (*ex* art. 6.3 Ley 43/2006).

3.2. Exclusiones punitivas

Junto a las anteriores, las denominadas exclusiones punitivas, van referidas a empresas que hayan extinguido o extingan, por despido declarado improcedente o por despido colectivo, contratos bonificados al amparo de cualquiera de los programas de fomento del empleo vigentes desde 1997, que quedarán excluidas por un período de 12 meses, de las bonificaciones posibles, afectando a un número de contrataciones igual al de las extinguidas (*ex* art. 6.2 Ley 43/2006).

El período de exclusión se contará a partir de la declaración de improcedencia del despido o de la extinción derivada del despido colectivo. No obstante, y como puede apreciarse, esta exclusión no es absoluta sino relativa ya que está limitada tanto temporalmente -12 meses- como objetivamente -número de contrataciones igual a las extinguidas-. Ahora bien, la exclusión así planteada, no supone la imposibilidad de que las empresas que procedan a realizar despidos de este tipo no puedan acceder a las bonificaciones previstas, sino que tendrán que esperar al transcurso de ese tiempo (12 meses de penalización) para entonces hacerlo sin ningún tipo de cortapisas legal.

Pese a los intentos del legislador por evitar este tipo de comportamientos, se deja una puerta abierta a la evitación de la finalidad apuntada en los casos en que el contrato de trabajo bonificado se extinga

pero se declare judicialmente procedente, en cuyo caso el empresario no verá reducidos sus derechos para acceder a los beneficios del programa de fomento del empleo. Repárese en el hecho de que aunque las dos exclusiones apuntadas pretenden impedir temporalmente una nueva contratación, ahora incentivada, del trabajador que previamente ha prestado servicios con otro contrato de trabajo indefinido, no se hace mención a modos particulares de extinción, ni se toman en consideración criterios funcionales algunos (por ejemplo, no permite que la contratación se realice en otra categoría o grupo profesional distinto al que ocupaba el trabajador).

Los últimos PFE (2005, 2006 y 2007) han venido a prever expresamente una serie de supuestos, muy próximos a los que pretendían evitarse con este tipo de cautelas, pero con algunos elementos diferenciadores. Ahora, en virtud de lo contenido en el art. 8 Ley 43/2006, se pretende el mantenimiento de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social en algunos supuestos que, con anterioridad, se consideraba generaban este tipo de exclusiones. Así, en el caso de que se viniera disfrutando de este tipo de incentivos por la contratación indefinida de un trabajador, se mantendrá tal posibilidad, en una serie de supuestos en los que antes no era posible, esto es, cuando:

- éste haya extinguido voluntariamente un contrato y sea contratado sin solución de continuidad mediante un nuevo

contrato indefinido, a tiempo completo o parcial, incluida la modalidad de fijo discontinuo, por otra empresa o entidad, dentro del mismo grupo de empresas. En este caso, al nuevo contrato le serán de aplicación las bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social que respecto del trabajador se vinieran disfrutando por el anterior empleador, en la misma cuantía y por el tiempo que reste para completar el período total previsto en el momento de su contratación indefinida inicial. Si el primer empleador hubiera percibido alguna otra ayuda de fomento del empleo por la misma contratación, no estará obligado a su devolución, ni se tendrá derecho a una nueva ayuda en su caso por el nuevo contrato (*ex* art. 8.2 Ley 43/2006).

- en los casos de sucesión de empresas (art. 44 del ET), el nuevo empleador no perderá el derecho a las bonificaciones disfrutadas por el anterior, beneficiándose de ellas por el tiempo que reste hasta el periodo máximo que correspondiera (*ex* art. 8.3 Ley 43/2006).

- cuando durante la vigencia de un contrato bonificado al amparo de esta Ley que se hubiera concertado a tiempo parcial, se transforme en a tiempo completo, o viceversa, no se perderán las bonificaciones, sino que se percibirán conforme corresponda al nuevo contrato, sin que ello suponga el inicio de ningún nuevo

periodo de bonificación. En el supuesto de que se reitere la novación del contrato a que se refiere el párrafo anterior, se perderán las bonificaciones a partir de la segunda novación, salvo que esta última sea de tiempo parcial a tiempo completo. No se producirá tampoco la pérdida de las bonificaciones en los supuestos en que los trabajadores jubilados parcialmente incrementen anualmente la reducción de su jornada de trabajo y salario, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable y en clara sintonía con la tendencia a fomentar el trabajo a tiempo parcial (ex art. 8.1 Ley 43/2006).

4. Control del cumplimiento: el Servicio Público de Empleo estatal

La bonificación de cuotas a la Seguridad Social supone un incentivo económico a la contratación laboral que se financia a través de las correspondientes partidas presupuestarias asignadas al Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SPEE)[455]. En ello insiste la D.A Tercera.1 de la Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, en un intento por que no sean gravados negativamente los

[455] A lo que ha de unirse la ayuda financiera de la UE, cuyo papel en este ámbito es el de completar y apoyar las iniciativas desarrolladas en los Estados miembros. De ahí que sea necesario ajustar la actuación pública a las exigencias del nuevo Reglamento del Fondo Social Europeo (FSE) que constituye la principal fuente de acceso los recursos económicos y de especialización a escala comunitaria, destinados a la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo (EEE).

ingresos del sistema de la Seguridad Social, como sí que ocurre en otros países de nuestro entorno comparado.

A modo ejemplificativo, ésta ha sido, precisamente, una de las principales críticas que han recibido países como Francia en el que la rebaja de cotizaciones, y entre ellas de modo especialmente protagonista las "exonérations" de cuotas, se costean con cargo a los presupuestos del sistema de Seguridad Social lo que puede plantear problemas en un contexto general de aumento de los gastos que ha de soportar el mismo. Los términos del debate en el territorio galo no sólo se centran en aspectos cómo si es mejor limitar tales rebajas a ciertos colectivos o generalizarlas – como ha ocurrido en España-, sino, sobre todo y más allá, han abierto una profunda discusión[456] sobre su modo de financiación así como sobre su finalidad original (protección de determinadas contingencias) y la ampliación hacia otras (instrumentalización en favor del empleo). Este debate ha sido especialmente intenso cuando, con motivo de la denominada "Loi Aubry[457]" II, se financió la reducción a 35

[456] Especialmente véase, Dupeyroux, J-J.: "Un nouveau droit social?", DS, nº 1, 2003, pp. 6 y ss.

[457] Ley nº 2000-37, de 19 de enero, sobre reducción negociada del tiempo de trabajo (Loi sur réduction négociée du temps de travail). Para ver algún comentario a la misma, entre otros, Savatier, J.: "La création ou la préservation d'emplois, conditions de l'allégement de cotisations sociales dans la loi du janvier 2000", DS, nº 5, 2000, ''. 478 y ss ; Euzéby, A. : « L'allégement des cotisations sociales patronales : quels espoirs pour l'emploi ? » DS, nº 4, 2000, pp. 368 y ss. ; y Auzero, G. : « Le dispositif d'allégement des cotisations sociales », DS, nº 12, 1999, pp. 1026 y ss.

horas semanales con cargo a las cotizaciones, pero también más recientemente con la aprobación de la conocida como "Loi Fillon[458]", ambas con una fuerte presencia de medidas de rebaja de las cotizaciones empresariales con fines de fomento del empleo.

Y es que, el tema de la financiación de los sistemas de bienestar, en ese contexto general de la crisis del empleo surgida a raíz de la crisis de los años setenta, y en clara conexión con el coste de la mano de obra, ha estado desde entonces en el epicentro de esta temática como se tuvo ocasión de destacar líneas atrás[459]. En el plano jurídico, y siempre en el contexto francés y a modo ejemplificativo de la problemática que se suscita en este ámbito, las propuestas[460] ha ido desde la implantación de

---

[458] Ley nº 2003-47, de 17 de enero, relativa al salario, el tiempo de trabajo y el crecimiento del empleo (Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi). Para ver algún comentario a la misma, entre otros, Kerbourc'h, J-Y. : « L'Inévitable budgétisations des exonérations de cotizations sociaels de la Loi « Fillon » », Travail et Emploi, avril 2003, p. 5.

[459] Sobre diferentes puntos de vista, véase, como referencia histórica Euzéby, A.: « Financement de la Sécurité social et emploi », DS, nº 11, 1979, pp. 384 y ss.; también citados por todos, *vid*. Welcomme, D. : « Les exonérations de cotisations sociales », DS, nº 2, 1994, pp. 95 y ss ; Euzéby, A. y C.: "Modalités de financement de la sécurité sociale, coût de la main-d'oeuvre et emploi dans les pays industrialisés à économie de marché », en BIT : *Sécurité sociale : Quelle méthode de financement ?. Une analyse internationale*, 1983 ; Euzéby, A. : « Les cotisations sociales en France : problèmes et perspectives », DS, nº 12, 1987, pp. 864 y ss ; Euzéby, A. y C. : « L'incidence des cotisations sociales patronales : Enjeux du problème », RISS, vol. 37, nº 2, 1984, pp. 154 y ss.

[460] *Grosso modo*, Laborde, J-P : *Droit de la Sécurité Sociale*, PUF, 2006, pp. 110 y ss.

medidas tipo impuestos como la Contribución social general (Contribution sociale généralisée o CSG, creada por la Ley de presupuestos para 1991, de 29 de diciembre de 1990) a, la actual, la compensación de la rebaja de las cotizaciones vía la exoneración de cuotas a la Seguridad Social con cargo a los presupuestos generales del Estado[461], opción vigente en España en estos momentos. En definitiva, y como acertadamente se ha dicho, "(…) la rebaja de las cotizaciones (…) supone *de facto* una reforma de las cotizaciones sociales empresariales. Los términos del debate no deben, por tanto, reducirse a los solos efectos de estas medidas sobre el empleo (…)[462]".

En este sentido, y ya en sede española, en el marco de las políticas activas de empleo se las ha venido considerando -de ahí la fuerte apuesta estatal en este sentido- una medida económica idónea para el fomento del empleo ya que si bien suponen una cierta inversión pública con cargo al presupuesto propio del SPEE, simultáneamente, permiten la reducción de los fondos destinados a las políticas pasivas de empleo en cuanto al recorte de prestaciones y subsidios por desempleo que suponen.

---

[461] Entre otros, puede verse, Pellet, R.: "Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité Sociale », DS, 1995, p. 296.

[462] Turquet, P.: "Les allégements de cotisations sociales dans le cadre des politiques publiques d'emploi françaises: objectifs et conséquences », Travail et Emploi, nº 90, 2002, p. 71. La traducción es nuestra.

Quiere llamarse la atención sobre la manera en que el SPEE accede a la información sobre los contratos bonificados y, por tanto, se vale de herramientas para acometer su labor de control. El procedimiento para acceder a tales beneficios -de autoliquidación, como se verá- es relativamente simple y ágil ya que consiste, básicamente, en que el sujeto beneficiario se "autoaplique" la bonificación que le corresponde en función del trabajador contratado y el tipo de contratación según los modelos normalizados oficiales. Sobre la base de la información contenida en los mismos, es la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) la encargada de facilitar, con una cadencia mensual, al Servicio Público de Empleo estatal (SPEE) el número de trabajadores objeto de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, detallados por colectivos, con sus respectivas bases de cotización y las bonificaciones que las empresas apliquen como consecuencia de lo previsto en el PFE aplicable. Una vez conocidos estos datos, el SPEE transfiere a la TGSS el montante económico correspondiente a las bonificaciones indicadas. También con una periodicidad mensual, la Dirección General del SPE facilita a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social la información necesaria sobre el número de contratos bonificados, detallados por colectivos, con indicación expresa de las bonificaciones aplicables, al efecto de facilitar la actuación inspectora que permita vigilar la adecuada aplicación de las mismas.

5. Posibilidades de incumplimiento

En cuanto a las consecuencias del incumplimiento del fin principal de las mismas, es necesario precisar que no se trata del incumplimiento de la obligación de cotizar, sino de las posibilidades de inobservancia de ciertos requisitos exigidos para acceder a tales beneficios en la cotización. En este sentido, las dos posibilidades de incumplimiento van a ser la falta de ingreso en plazo reglamentario de las cotizaciones debidas (5.1.) y la obtención y disfrute indebido de tales beneficios (5.2.).

5.1. La falta de ingreso (en plazo reglamentario) de las cuotas ya bonificadas

En cuanto a la primera, la falta de ingreso en plazo reglamentario de las cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación devengadas con posterioridad a la obtención de la bonificación de la cuota, va a originar su pérdida automática respecto de las cuotas correspondientes a los periodos no ingresada en dicho plazo, salvo que la demora sea debida a error de la Administración de la Seguridad Social (art. 77 Ley 13/1996).

El RGCL se encarga de precisar que “(...) la falta de ingreso en plazo reglamentario de las cuotas de la Seguridad Social (...) aunque se

presenten los documentos de cotización en ese plazo reglamentario, dará lugar a la pérdida automática de tales beneficios respecto de las cuotas correspondientes a períodos no ingresados en dicho plazo (...)" (*ex* art. 17.1 *in fine*). De tal manera que la falta de ingreso no es sólo detectable en los casos de incumplimiento típicos (no ingreso) sino, también, en aquellos en los que el ingreso no se hace en el plazo reglamentariamente previsto, esto es, en el período de liquidación.

En este sentido es preciso traer a colación los supuestos de aplazamiento en el pago de las deudas de cotización[463], supuestos en los que se pese a cumplirse con el requisito de entrega de los documentos de cotización, no se produce el ingreso de cuotas simultáneo al mismo por causas económicas de la empresa que aconsejan tal aplazamiento.

En estos casos y según el recientemente derogado RGR (RD 1637/1995), pese a no incurrir en una infracción de la LISOS[464], no se estaba en la situación exigida, esto es, al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, por lo que no

[463] Art. 31 y ss. del nuevo Reglamento General de Recaudación (RD 1415/2004).

[464] Porque el ya mencionado art. 22.5 LISOS tras apuntar que la falta de ingreso supone infracción grave aclara que "(...) siempre que la falta de ingreso no obedezca a una situación extraordinaria de la empresa y no se haya efectuado la presentación prevista en el número anterior (...)", que hace referencia a la presentación, en plazo, de los documentos de cotización.

se podrá ser beneficiario de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social.

Sin embargo, el nuevo RGR (RD 1415/2004) viene a corregir esta situación, frecuentemente denunciada, y bajo la regulación actual contenida en el art. 31.3 de dicho RGR se prevé que "(...) la concesión del aplazamiento, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en este reglamento y en la resolución que lo conceda, dará lugar, en relación con las deudas aplazadas, a la suspensión del procedimiento recaudatorio y a que el deudor sea considerado al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social en orden a la obtención de subvenciones y bonificaciones, la exención de responsabilidad por nuevas prestaciones a la Seguridad Social causadas durante aquél, la contratación administrativa y a cualquier otro efecto previsto por la ley o en ejecución de ella (...)".

La Ley 43/2006, en la que se contiene el vigente PFE, que en su art. 5.a), reiterando la pérdida automática en los supuestos apuntados, incorpora un nuevo aspecto a tener en cuenta. Y es que dice literalmente "(…) si durante el periodo de bonificación existe una falta de ingreso en plazo reglamentario de dichas obligaciones, se producirá la pérdida automática de las bonificaciones reguladas en el presente Programa, respecto de las cuotas correspondientes a períodos no ingresados en dicho plazo, *teniéndose en cuenta dicho periodo como consumido para el*

cómputo del tiempo máximo de bonificación (…)". Con ello, además de la sanción de la pérdida automática, se prevé que el tiempo durante el que se ha estado beneficiando el empleador de tales beneficios, lejos de ser obviado sin más, sea tenido en cuenta en el cómputo del tiempo máximo de bonificación que pudiera pretender en los casos en que así sea posible.

5.2. La obtención y disfrute indebido de bonificaciones de cuotas

Respecto de la segunda posibilidad de incumplimiento, esto es, la obtención y disfrute indebido de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social (*ex* art. 9 Ley 43/2006), en estos casos se supone la comisión de una infracción laboral ya sea por obtener o disfrutar indebidamente bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social que correspondan, entendiendo producida una infracción por cada afectado, ya por efectuar declaraciones o consignar datos falsos o inexactos en los documentos de cotización que ocasionen deducciones fraudulentas de cuotas a satisfacer a la Seguridad Social[465].

[465] Jurisprudencialmente se ha podido constatar el disfrute indebido de bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social sea por contrataciones en prácticas que devienen fraudulentas e indefinidas y que, por tanto, no generan la posibilidad de conversión bonificada (STSJ Comunidad de Madrid, de 8 de marzo de 2003 (JUR 2004/1666879)), sea por carecer los trabajadores contratados la necesaria titulación para la celebración de contratos en prácticas bonificados (STSJ Principado de Asturias, de 24 de marzo de 1999 (RJCA 1999/763) o STSJ Comunitat Valenciana, de 4 de abril de 1998 (RJCA 1998/1869)), sea por la presencia de relaciones laborales especiales previstas en el art. 2 ET excluidas expresamente en los PFE (STSJ Comunidad de Madrid, de 7 de

Con carácter general, el art. 5 de la LISOS contempla que "(...) son infracciones laborales las acciones u omisiones de los empresarios contrarias a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de relaciones laborales, tanto individuales como colectivas, de colocación, empleo, formación profesional ocupacional y formación profesional continua, y de trabajo temporal, tipificadas y sancionadas de conformidad con la presente Ley. Asimismo, tendrán dicha consideración las demás acciones u omisiones de los sujetos responsables y en materias que se regulan en el presente capítulo (...)".

Caso por caso, se observa que en los supuesto de obtención o disfrute indebido de bonificaciones en las cuotas empresariales ala Seguridad Social que correspondan, entendiendo producida una infracción por cada afectado, se trata de una infracción laboral grave (art. 22 LISOS) sancionada con multa, en su grado mínimo, de 30,05 a 60,10 euros, en su grado medio, de 60,11 a 150,25 euros, y, en su grado máximo, de 150,26 a 300,51 euros. Mientras que, en el segundo, es decir, el efectuar declaraciones o consignar datos falsos o inexactos en los documentos de cotización que ocasionen deducciones fraudulentas de cuotas a satisfacer

noviembre de 2002 (JUR 2003/144529) o por la existencia de una relación de parentesco entre el trabajador y el administrador de la sociedad contratante (STSJ Galicia, de 17 de octubre de 1996 (RJCA 1996/1644).

a la Seguridad Social, se comete una infracción muy grave (art. 23 LISOS) sancionada con una multa, en su grado mínimo de 300,52 a 601,01 euros; en su grado medio de 601,02 a 1.502,53 euros y en su grado máximo, de 1.502,54 a 3.005,06 euros

En ambos supuestos, la obtención[466] de las bonificaciones sin reunir los requisitos exigidos, tiene como consecuencia inmediata la devolución de las cantidades dejadas de ingresar por bonificación de cuotas a la Seguridad Social con el recargo y los intereses de demora correspondientes, según lo establecido en las normas recaudatorias en materia de Seguridad Social, sin perjuicio de lo previsto en la LISOS. Pero, además, téngase en cuenta que se prevén una serie de sanciones accesorias:

[466] Quiere dejarse constancia, aunque sea en nota a pie de página, de la cierta litigiosidad que ha provocado no ya la obtención sino el mantenimiento de las mismas como consecuencia de la previsión contenida en la DA 17ª de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (desarrollada por la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 27 mayo 1999), que establecía que en el plazo de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la misma, las empresas que vinieran disfrutando de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social por aplicación de las normas vigentes debían acreditar, ante el INEM, el mantenimiento del derecho a bonificación, aportando la documentación justificativa que se determine por el MTAS, añadiendo que la no acreditación del derecho a los indicados beneficios supondría la pérdida automática de los mismos, a partir del mes siguiente en que vencía el plazo de seis meses. Así pueden verse las sentencias del Juzgado de lo C-A del Principado de Asturias de 3 de septiembre de 2007 (JUR 2008/111109), 22 y 19 de marzo del mismo año (JUR 2007/214137 y 214555, respectivamente), del Juzgado de lo C-A de la Región de Murcia de 15 de enero de 2007 (JUR 2008/112043), del TSJ del País Vasco de 12 de mayo de 2006 (JUR 2007/86403), y de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 30 de junio de 2005 (JUR 2006/20947).

- Las sanciones que puedan imponerse a los distintos sujetos responsables, se entenderán sin perjuicio de las demás responsabilidades exigibles a los mismos, de acuerdo con los preceptos de la LGSS y de sus disposiciones de aplicación y desarrollo (art. 43 LISOS). En este sentido, ha de tenerse en cuenta, la previsión reiterada en los PFE de devolución de las cantidades dejadas de ingresas por bonificación de cuotas a la Seguridad Social con el recargo correspondiente.

- Además, sin perjuicio de las sanciones a que se refiere el art. 40.1 LISOS, los empresarios que hayan cometido infracciones muy graves tipificadas en el art. 23 LISOS, perderán automáticamente las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción; podrán ser excluidos del acceso a tales beneficios por un período máximo de un año; y, sólo en los supuestos comprendidos en el art. 16.3 y 4 LISOS, entre los que no se encuentra referencia a las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, será posible la obligación de devolver las cantidades obtenidas indebidamente y las no aplicadas o aplicadas incorrectamente. Esto último, sin embargo, se suple con la previsión de la devolución contenida en los PFE tal y como se acaba de apuntar en el párrafo anterior.

El empresario es, pues, el sujeto responsable directo y único del cumplimiento de la obligación de cotización en cuanto se le imputa el deber de ingresar, en su totalidad, las aportaciones propias de las contingencias, así como las de los trabajadores a su servicio, adoptando, de esta manera, una doble posición subjetiva: frente a la entidad gestora y frente a sus trabajadores. Frente a la entidad gestora, sujeto perceptor de la obligación legal de cotizar a la Seguridad Social, el empresario es el sujeto responsable del cumplimiento de tal obligación, debiendo ingresar la cuota íntegra, que incluye tanto las aportaciones propias como las de sus trabajadores.

Ahora bien, si la responsabilidad derivada de la obligación de cotizar no plantea problemas cuando ésta corresponde a un único sujeto obligado, ya que ese mismo sujeto deviene responsable único del cumplimiento de tal obligación, sí se plantean cuando aparecen, junto al responsable directo, otros sujetos responsables conexos a aquél en la relación de cotización. De ahí que, en materia de cotizaciones, sea posible distinguir entre el responsable principal y los responsables conexos. En estos casos, junto al empresario responsable principal de la obligación de cotizar, aparecen otros empresarios responsables solidaria o subsidiariamente, de forma tal que si incumple el principalmente obligado, la TGSS podrá dirigirse a los responsables conexos para exigir el pago de las cuotas debidas.

La regulación de las responsabilidades conexas es, en la actualidad, confusa por la confluencia de distintas disposiciones legales ya que tanto la LGSS (art. 104, en relación con el 127), como el ET (arts. 42 y 44 referidos a los supuestos de contrata, subcontrata y sucesión de la titularidad de la empresa), el RGR (arts. 10 y 13) y la Ley 14/1994 reguladora de las ETT, contienen normas al respecto[467]. Con todo, repárese en que se trata de problemas de cotización, es decir, de situaciones en que habida cuenta de la pluralidad de sujetos obligados a cotizar, se presentan ciertos problemas a la hora de determinar responsabilidades. En este sentido, interesa insistir en que no se plantean problemas en cuanto a la aplicación del beneficio concreto de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social como medida de fomento del empleo porque el procedimiento de acceso a los mismos no deja lugar a confusiones posibles como se expuso en el epígrafe dedicado al procedimiento para la obtención de las mismas (*supra* Capítulo IV.II.3). Y es que, como se dijo entonces, si bien respecto de la obligación de cotizar se pueden plantear problemas en estos supuestos, en el caso concreto de la bonificación de cuotas, este tipo de inconvenientes son de menor relevancia dado que el procedimiento previsto para acceder a su disfrute –el de autoliquidación- es sumamente preciso en el detalle de sujetos sea beneficiarios sea destinatarios de tal incentivo a la contratación. De tal

[467] Véanse, entre otros, VVAA: *Curso de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 198 y ss; Llano Sánchez, M.: "El alcance personal de la responsabilidad solidaria en los supuestos de encadenamiento de contratas y subcontratas", AL, nº 10, 2000; Pérez Capitán, "La responsabilidad en materia de cotización a la Seguridad Social en las contratas y subcontratas", RDS, nº 5, 1999.

manera que las posibilidades de plantearse problemas en la determinación del empresario beneficiario de la bonificación son prácticamente nulas.

Y ello no sólo en virtud de las ventajas propias de la responsabilidad directa única en materia de cotización sea por razón de la simplificación administrativa que entraña al evitar el doble procedimiento de recaudación –cuota empresarial y cuota obrera- y unificar el acto de percepción, sea por las garantías del crédito que asegura la solvencia de los deudores, sino, como se ha avanzado, porque el propio procedimiento de autoliquidación previsto para la solicitud de la bonificación impide confusión alguna al respecto.

II. Cuantías de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social

El incentivo económico a la contratación laboral indefinida a que se dedica este trabajo y que genéricamente se ha denominado como "bonificación de cuotas a la Seguridad Social" supone, más correctamente, una bonificación (en el sentido ya aclarado) de la cuota empresarial por contingencias comunes que se financia con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE).

Es decir que es preciso comenzar por aclarar que pese a que en ocasiones se habla alegremente de "bonificación de cuotas", sin más, la terminología empleada no debe llevar a engaños dado que tal mecanismo de rebaja no afecta ni a la cuota obrera o aquella que corresponde abonar al propio trabajador (aunque el empresario lo haga en su nombre), ni dentro de la cuota empresarial a la referida a las contingencias profesionales, ni a la cotización por desempleo. Y es que, como acertadamente se ha apuntado, se trata de limitaciones lógicas[468] dado que, en cuanto a la no afectación de la cuota obrera, se trata de incentivar la contratación de trabajadores por los empresarios, siendo "(…) la obtención del empleo mismo el mejor de los incentivos que puede ofrecerse al trabajador afectado (…)[469]". En cuanto a la exclusión de la cotización empresarial por contingencias profesionales, encuentra su justificación en el hecho de que garantizan la cobertura de las secuelas de la materialización de un riesgo profesional (responsabilidad objetiva), a cargo exclusivo del empresario y sin posibilidad de desplazamiento sobre terceros. Por último, la cotización por desempleo, independiente y financieramente adscrita a la cobertura de las prestaciones por desempleo, tampoco se ve afectada por este mecanismo de rebaja dado que se tratar precisamente de los fondos que permiten aplicarlas.

[468] González Ortega, S.: "Incentivos para la contratación indefinida y para la conversión del empleo temporal en fijo", en VVAA: *La reforma laboral de 2006*, Lex Nova, 2006, p. 234.

[469] *Ídem*, p. 234.

Aclarado lo cual, y para la determinación cuantitativa precisa de la bonificación aplicable se hace preciso acudir al PFE aplicable en cada momento concreto, si bien, también se hace preciso tener en cuenta el contenido de las órdenes dictadas, anualmente, en desarrollo de las LPGE por las que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, desempleo, FOGASA y formación profesional en ellas contenidas.

Las partidas presupuestarias dedicadas a sufragar el gasto en bonificación de cuotas a la Seguridad Social como medidas de fomento del empleo ha ido incrementándose en los últimos años hasta ascender a 3.039 millones de euros (casi el doble en 5 años ya que en 2002 se rozaban los 1.800 millones de euros) en el ejercicio 2007. En términos del PIB, estas cuantías representan alrededor del 4% y la bonificación media ronda los 400 euros por asalariado del sector privado con contrato indefinido.

	2006	2007
COTIZACIONES SOCIALES DEL SPEE	6.094.540	6.547.004
BONIFICACIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO	2.372.316	3.039.000
COTIZACIONES DE LOS DESEMPLEADOS	3.722.223	3.508.004

FUENTE: Elaboración propia a partir datos MTAS

Este tipo de incentivos económicos a la contratación laboral de colectivos con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo se ha venido organizando en una serie de sucesión escalonada de

medidas escalonadas que van graduando según un doble criterio: la intensidad del porcentaje de bonificación a aplicar sobre la cuota a la Seguridad Social correspondiente en cada caso y la duración de tal beneficio. Según tal progresión la bonificación ha venido oscilando, en lo que se ha considerado un "auténtico galimatías[470]", desde el 20 % (mínimo) hasta el 100 % (máximo), extendiéndose en el tiempo, también en función de cada caso, de tal manera que el sistema de bonificaciones era no sólo diverso y plural en porcentajes, sino además, en motivaciones y duración, lo que complicaba en extremo la situación.

Esa diversa intensidad y extensión se iban ponderando con multitud de variables en atención a las características personales y profesionales del trabajador cuya contratación se incentiva económicamente. Con este rasgo añadido, se pretendía recuperar por esta otra vía el carácter selectivo subjetivo de la contratación indefinida. Ahora bien, también conviene advertir que la pluralidad de supuestos previstos en el correspondiente PFE, su posible variación de un año para otro y la complejidad del cuadro en su conjunto hacen difícil precisar en qué medida todos estos matices en las políticas públicas de fomento de la contratación indefinida llegan al conocimiento de los interesados y, sobre todo, hasta qué punto llegan a influir sobre los mismos en el momento de concertación de un concreto contrato de trabajo y en la selección del concreto sujeto a contratar.

[470] *Ídem*, p. 235.

El contenido o cuantía concreta del porcentaje bonificado de la cuota empresarial a la Seguridad Social que recoge el PFE vigente en el momento en que se escriben estas líneas ha sufrido modificaciones importantes respecto de la tendencia seguida por sus antecesores, en un intento de superar las dificultades manifestadas en el sentido apuntado. Y es que es, precisamente, como consecuencia de la reforma laboral de 2006, y en la línea ya defendida líneas atrás, se altera el sistema de porcentajes y duración de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como incentivos económicos. Una de las novedades más evidentes es precisamente ésta, la sustitución de "la selva de porcentajes[471]" preexistente. Ahora, sólo ocho distintas cuantías que, además, no varían, a lo largo de la duración del contrato (*ex* art. 2 Ley 43/2006).

Se abandona así la opción hecha desde los primeros PFE por la sucesión escalonada, progresiva y graduada de los porcentajes a bonificar sobre las cuotas a la Seguridad Social en pos de una pretendida mejora en la comprensión y aplicación de tales beneficios. Ahora, y por el momento, la cuantía de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social oscila entre los 500 y los 6300 euros anuales de tal suerte que los empleadores beneficiarios ven facilitada su actuación a la hora de restar a la cuota debida la bonificación de que son merecedores sin necesidad de proceder al cálculo, no siempre sencillo, del porcentaje en cuestión.

[471] *Ídem*, p. 244.

Atendiendo a las cuantías, la contratación más generosamente incentivada en la de los trabajadores discapacitados que, en función de circunstancias diversas como el grado o el tipo de discapacidad, la edad o el sexo, el empleador concreto que los contrate o el carácter indefinido o temporal de su contratación, ven bonificada su contratación con hasta 6.300 euros/año.

En segundo lugar, por orden de generosidad, se encuentran las contrataciones de trabajadores mayores y de colectivos específicos de mujeres y que, en según qué casos, alcanzan los 1.200 euros/año, como ocurre de contratarse indefinidamente a mayores de 45 años en general y a mujeres en esa franja de edad o que se reincorporen al empleo después de 5 años de inactividad laboral, siempre que, antes de su retirada del mercado de trabajo, hubiesen estado de alta en cualquier régimen de Seguridad Social durante un mínimo de 3 años.

Les siguen de cerca otros colectivos de mujeres como la contratación de mujeres en general o, en particular, las víctimas de violencia de género o de violencia doméstica (850 euros/año) y la de los jóvenes (800 euros/año). Para finalizar la escala, con las bonificaciones más bajas, la contratación de desempleados de larga duración, es decir, inscritos durante al menos 6 meses como demandantes de empleo, y los trabajadores en situación de exclusión social (800 euros/año), junto a

otras posibilidades de contratación temporal (500 euros/año en el caso de transformación en indefinidos de contratos formativos, de relevo y sustitución por anticipación de edad de jubilación o 600 euros/año en el supuesto de contratación temporal de víctimas de violencia de género o de violencia doméstica).

En cualquier caso, y sin ánimo de ser exhaustivos dado que se ha preferido exponer detalladamente todas las cuantías en el cuadro que a continuación se expone, se quiere insistir en la idea ya adelantada de que las cuantías bonificables no se expresan en porcentajes de bonificación sobre la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes sino en cuantías anuales fijas, liquidables anualmente por el SPEE en proporción a los meses cotizados.

Con una salvedad[472]: la referida a los trabajadores con discapacidad. Y es que según la Exposición de Motivos de la Ley 43/2006 en los supuestos de contratación indefinida o temporal (incluidos los contratos formativos) de personas con discapacidad en centros especiales de empleo se ha mantenido el viejo sistema de bonificaciones porcentuales. Así, en estos casos se prevé una bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y

[472] Por otro lado, pero respecto del mantenimiento del empleo y no de su fomento, se prevé una bonificación del 50% de la cotización empresarial por contingencias comunes, salvo por IT, en los casos de mantenimiento de contratos indefinidos con trabajadores de sesenta o más años, con ciertos requisitos (art. 4.1. Ley 43/2006).

enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta (art. 2.3. Ley 43/2006). Y ello porque, según la DF cuarta de la Ley 43/2006 "(…) El sistema de bonificación mediante porcentajes de las cotizaciones sociales por la contratación de personas con discapacidad por los centros especiales de empleo establecidos en esta Ley será de aplicación desde su entrada en vigor y hasta tanto no se adopte otra decisión en virtud de la evaluación a la que se refiere el apartado 2 siguiente, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 de la disposición transitoria primera (…)". De otro lado, se prevé la bonificación del 100% de las cuotas empresariales cuando se celebren contratos de interinidad con desempleados discapacitados para sustituir a trabajadores discapacitados que tengan suspendido su contrato por IT, durante la suspensión del contrato[473].

Trabajadores discapacitados aparte, el tránsito de porcentajes a cantidades concretas suscitó*, ab initio* y como consecuencia de las escuetas previsiones del AMCE, dudas en cuanto a si el sistema de incentivos económicos a fondo perdido o subvenciones al empleo así concebido, abandonaba o no la lógica de las bonificaciones para aproximarse a la de las subvenciones. Sin embargo, conforme se fueron desarrollando las previsiones contenidas en aquél, se ha ido descartando el abandono de la técnica subvencional concreta de las bonificaciones pese a las modificaciones operadas.

[473] En virtud de la DA novena de la Ley 45/2002 vigente pese a la derogación parcial de tal norma.

Con todo, la permuta apuntada, pese al aumento de su visibilidad y su practicabilidad, pudiera plantear algunos inconvenientes como acertadamente se ha expuesto[474], dado que, en cierto modo, las "congela" impidiendo su natural adaptación a los cambios retributivos y beneficiando al trabajo menos cualificado frente al más productivo. En cuanto a lo primero, habrá que prever su actualización ya que si bien se prevé una cláusula abierta que habilita al Gobierno a acometer los cambios oportunos cada vez que sea preciso[475], ya nada se dice de su carácter anual y se dice que nace con vocación de permanencia que parece estar pensando en instaurar este nuevo modelo con carácter indefinido[476]. Y respecto de lo segundo, es preciso tener muy presente que la temporalidad recae particularmente sobre el trabajo menos cualificado y

[474] Pérez de los Cobos Orihuel, F.: "La reforma laboral de 2006: Un análisis jurídico del RDL 5/2006, de 9 de julio, para la mejora del crecimiento y el empleo", en VVAA*: La reforma laboral: Comentarios al Real decreto-ley 5/2006*, La Ley, 2006, p. 24.

[475] La Disposición Final 2ª de la Ley 43/2006 autoriza al Gobierno para que "(…) en función de la evolución que experimente el empleo, especialmente de los trabajadores que tengan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo o para el mantenimiento del empleo, pueda introducir, previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, modificaciones en el Programa de Fomento del Empleo que se regula en el mismo, tanto en lo que se refiere a los colectivos beneficiarios, como a los incentivos aplicables y a las condiciones exigidas para su aplicación, y asimismo para que pueda establecer programas específicos para mejorar la formación y cualificación profesional y facilitar la estabilidad en el empleo y la reinserción laboral de los trabajadores que hubieran perdido su empleo como consecuencia de procesos de liberalización del comercio y de la globalización (…)".

[476] Luján Alcaraz, J.: "El nuevo programa de fomento del empleo", AS, nº 20, 2006.

que este tipo de medidas pretende beneficiar precisamente a los que más lo necesitan, esto es, no sólo los menos cualificados sino, además, los afectados por la precariedad, la rotación y la temporalidad y más proclives a ser sustituidos por otros y a salir del mercado de trabajo. Características todas ellas que, en numerosas, ocasiones, recaen sobre los mismos trabajadores. Cuestión diferente es que "(…) la superación de las carencias de nuestro modelo productivo y de nuestros niveles de productividad requieren, sobre todo, de mano de obra cualificada (…)[477]". Pero ese es otro cantar.

Por último, esta opción va a llevar aparejada una segura disminución del incentivo económico en cuestión que, parece, compensarse con una duración más amplia que la hasta ahora prevista (el doble), llegando, en algunos casos, a abarcar la totalidad de la vigencia del contrato. Nuevamente se pone el acento en el fomento de la contratación indefinida, asociando el incentivo a la duración del contrato incentivado. Pero sobre este extremo se dedicará el epígrafe siguiente.

[477] *Ídem*, p. 24.

PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO 2006-2008 (ANEXO[478] Ley 43/2006)[479]

BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA	
CONTRATOS INDEFINIDOS A TIEMPO COMPLETO O PARCIAL, CELEBRADOS A PARTIR DE 1 DE JULIO DE 2006, CON:	**BONIFICACIONES SOBRE LA CUOTA EMPRESARIAL POR CONTINGENCIAS COMUNES: contrataciones realizadas por empresas o por trabajadores autónomos) Aplicable a la incorporación a las cooperativas o sociedades laborales, como socios trabajadores o de trabajo con carácter indefinido encuadrados en un régimen por cuenta ajena de la Seguridad Social**
-Mujeres desempleadas en general [art. 2.1 a) Ley 43/2006]	70,83 euros/mes (850/año) durante 4 años
-Mujeres desempleadas **mayores de cuarenta y cinco años** [art. 2.1 d)(Ley 43/2006]	100 euros/mes (1.200 euros/año) durante toda la vigencia del contrato
- Mujeres desempleadas que sean contratadas en los veinticuatro meses siguientes a la fecha del parto, o de la adopción o acogimiento tanto preadoptivo como permanente [art. 2.1 b) Ley 43/2006]	100 euros/mes (1.200 euros/año) durante 4 años
- Mujeres que se **reincorporen al empleo** después de cinco años de inactividad laboral, siempre que, anteriormente a la retirada del mercado de trabajo, hubiesen estado de alta en cualquier régimen de Seguridad Social durante un mínimo de 3 años [art. 2.1 c) Ley 43/2006]	100 euros/mes (1.200 euros/año) durante 4 años
- Mayores de 45 años en general [art. 2.1 d) Ley 43/2006]	100 euros/mes (1.200 euros/año) durante toda la vigencia del contrato
- Jóvenes de dieciséis a treinta años, ambos inclusive [art. 2.1 e) Ley 43/2006]	66,67 euros/mes (800 euros/año) durante 4 años

[478] Tener en cuenta corrección de errores de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (en BOE de 12 de febrero).

[479] En cuanto a las contrataciones a tiempo parcial en todos estos supuestos (salvo en el de los CEE), téngase en cuenta que Se aplicarán las bonificaciones anteriormente indicadas en las siguientes proporciones: El 100%, cuando la jornada laboral sea igual o superior a las tres cuartas partes de la jornada habitual o a tiempo completo; el 75%, cuando la jornada laboral sea igual o superior a la mitad de la jornada habitual o a tiempo completo e inferior a las tres cuartas partes de dicha jornada; el 50%, cuando la jornada laboral sea igual o superior a la cuarta parte de la jornada habitual o a tiempo completo e inferior a la mitad de dicha jornada; y e l 25%, cuando la jornada laboral sea inferior al 25% de la jornada habitual o a tiempo completo.

- Trabajadores inscritos como **desempleados ininterrumpidamente** en la oficina de empleo durante, al menos, **seis meses** [art. 2.1 f) Ley 43/2006]	50 euros/mes (600 euros/año) durante 4 años
- Personas con discapacidad en general (minusvalía reconocida igual o superior al 33 por ciento y pensionistas de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez) [art. 2.2.1), 2.2 3) y 2.2.5) Ley 43/2006] a) Si es **mayor de 45 años** b) Si es **mujer**	375 euros/mes (4.500 euros año) durante toda la vigencia del contrato a) 475 euros/mes (5.700 euros año) durante toda la vigencia del contrato b) 445,83 euros/mes (5.350 euros año) durante toda la vigencia del contrato
- Personas con discapacidad, incluidas en alguno de estos **grupos** [art. 2.2.2) y 2.2.3) Ley 43/2006]: a) Personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. b) Personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento · Si es **mayor de 45 años** · Si es **mujer**	425 euros/mes (5.100 euros/año) durante toda la vigencia del contrato. · 525 euros/mes (6.300 euros/año) durante toda la vigencia del contrato · 495,83 euros/mes (5.950 euros/año) durante toda la vigencia del contrato
Personas con **discapacidad** en general contratados en **Centros Especiales de Empleo** [art. 2.3 Ley 43/2006].	Bonificación del **100 %** de la **cuota empresarial**, incluidas las de contingencias profesionales y las de recaudación conjunta
- Víctimas de **violencia de género** o de **violencia doméstica** [art. 2.4 Ley 43/2006]	70,83 euros/mes (850 euros/año) durante 4 años
Trabajadores en situación de **exclusión social** (art. 2.5 Ley 43/2006)[480]	50 euros/mes (600 euros/año) durante 4 años

BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN TEMPORAL

CONTRATACIONES TEMPORALES	**BONIFICACIONES SOBRE LA CUOTA EMPRESARIAL POR CONTINGENCIAS COMUNES: (contrataciones realizadas por empresas o por trabajadores autónomos) Aplicable a la incorporación a las cooperativas o sociedades laborales, como socios trabajadores o de trabajo con carácter indefinido encuadrados en un régimen por cuenta ajena de la Seguridad Social**
Contrato temporal de **fomento de empleo para personas con discapacidad en general** [art. 2.2.4) Ley 43/2006] - Si es mayor de 45 años o mujer menor de esa edad - Si es mujer mayor de 45 años	291,66 euros/mes (3.500 euros/año), durante toda la vigencia del contrato. a) 341,66 euros/mes (4.100 euros/año) durante toda la vigencia del contrato. b) 391,66 euros/mes (4.700 euros/año) durante toda la vigencia del contrato
- Contrato temporal **de fomento de empleo para discapacitados** incluidos en alguno de estos **grupos** [art. 2.2.4) Ley 43/2006]: a) Personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. b) Personas con discapacidad física o sensorial, con	341,66 euros/mes (4.100 euros/año) durante toda la vigencia del contrato . . . . .

[480] Según la Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción cuando la contratación de este colectivo lo sea por tales empresas, éstas resultarán beneficiarias de bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social por importe de 70.83 euros/mes (850 euros/año) durante 3 años si la contratación es por tiempo indefinido y durante toda la vigencia del mismo si es de duración determinada.

un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento · Si es mayor de 45 años, o mujer menor de esta edad · Si es mujer mayor de 45 años	 · 391,66 euros/mes (4.700 euros/año) durante toda la vigencia del contrato · 441,66 euros/mes (5.300 euros/año) durante toda la vigencia del contrato
Contratación temporal, incluidos los contratos formativos, de **discapacitados por centros especiales de empleo** (art. 2.3 Ley 43/2006)	Bonificación del **100 %** de la **cuota empresarial**, incluidas las de contingencias profesionales y las de recaudación conjunta
Contratación temporal de **víctimas de violencia de género** (art. 2.4 Ley 43/2006)	50 euros/mes (600 euros/año), durante toda la vigencia del contrato si es temporal
Contratación temporal de trabajadores en situación de **exclusión social** (art. 2.5 Ley 43/2006)[481]	41,67 euros/mes (500 euros/año) durante toda la vigencia del contrato si es temporal

III. Duración de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social

Se ha insistido en la idea de que la bonificación de cuotas a la Seguridad Social se traduce en un mecanismo de abaratamiento o rebaja de las cargas patronales que se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE), concretamente, a las partidas presupuestarias asignadas al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE).

El recurso de este tipo de medidas de fomento del empleo ha de enmarcarse, y así ha venido haciéndose, en un contexto de crisis de empleo, en principio y sólo en principio, coyuntural. Esto ha venido sirviendo de justificación al carácter temporal o transitorio de tales medidas, cuya cuantía y duración se iba haciendo depender de la de vigencia de la situación de crisis del empleo. Lejos de poder aseverar el

[481] *Vid*. nota anterior.

carácter definitivo o estructural de la misma dado el carácter cíclico de la economía y de los aspectos ligados a ella, lo que no se puede obviar es que, las medidas a que se viene haciendo mención, y pese a mantener ese carácter temporal inicial, dejarán su rastro, si no lo han dejado ya después de más de una década de recurso insistente a ellas, en el panorama de las políticas públicas españolas de fomento del empleo.

La creencia de un retorno rápido al pleno empleo que late en su génesis y que justifica el carácter transitorio de las mismas, recibe en la actualidad críticas desde los sectores que achacan a tal característica los problemas de eficacia que éstas plantean. De tal manera que, lo que hasta el momento venía presentándose como su principal virtud, una provisionalidad que facilitaba su adaptación a las circunstancias cambiantes, en la actualidad ha pasado a ser uno de sus aspectos más controvertidos dada la relación que parece tener con la ineficacia de las mismas. Y ello porque la tasa de mortalidad contractual tras el término del periodo bonificado no tiene conexión alguna con el incumplimiento de la finalidad para la que fue concedida, sino más bien con el hecho de que tras el agotamiento de los incentivos, y dado que no se ha combatido de raíz la cultura empresarial de la temporalidad, para éstos resulta más atractivo recurrir a nuevas contrataciones bonificadas que mantener en puestos de trabajo ya no incentivados a los trabajadores para los que fueron concebidos tales medidas.

En otras palabras, las bonificaciones de cuotas podrían estar favoreciendo la creación de una bolsa de contratación formalmente indefinida pero temporal *de facto* ya que incentivan la rotación de trabajadores una vez han agotado la duración bonificada del contrato. En este sentido, uno de los principales elementos para valorar los efectos de las bonificaciones se centra en el estudio de la duración de los contratos bonificados. En general, los escasos datos existentes al respecto muestran que la tasa de supervivencia de los contratos indefinidos incentivados es inferior a la de los contratos indefinidos ordinarios y que parece existir una disminución significativa de dicha tasa de supervivencia una vez transcurrido el plazo máximo previsto para el disfrute de tales beneficios. Esta situación favorecería la perpetuación de un cierto "efecto boomerang" según el cual se estaría incentivando el despido de los trabajadores a la finalización del periodo sujeto a bonificación.

Frente a tales críticas, y como ya se ha apuntado en el epígrafe anterior, el AMCE intentó acabar con los problemas detectados en la práctica de las bonificaciones y procedió, con carácter principal, a incorporar dos grandes novedades en tal praxis: la referida a las cuantías bonificadas (y que ya se ha expuesto) y la referida a la duración de tales incentivos económicos. Con todo, en este epígrafe dedicado a la duración de los incentivos económicos objeto de investigación es preciso distinguir entre la duración legal de las bonificaciones (1.) y los plazos previstos

para celebrar contratos que causen derecho a la bonificación de cuotas a la Seguridad Social (2.).

1. La determinación de la duración legal de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social

Y es que, ahora y mientras esté vigente el PFE 2006/2007 (*ex* art. 2 Ley 43/2006), frente a la estándar de 24 meses del sistema contenido en el PFE precedente, se prevé una duración mínima de 3 años (por ejemplo, cuando se trata de la conversión extraordinaria de contratos temporal en indefinidos), o las más generalizada de 4 años (casi para todas las posibilidades de contratación previstas), quedando la duración más generosa, esto es, toda la vigencia del contrato, para los supuestos de contratación de discapacitados y los trabajadores mayores. Todo ello con el objetivo de apoyar el mantenimiento de la relación laboral durante un lapso mayor de tiempo, y frente a la detección de la práctica de poner fin a la relación laboral una vez agotada la duración máxima de tales incentivos.

Con ello, se observa una ampliación de casi el doble (de 2 a 4 años) de la duración anteriormente prevista para la bonificación de cuotas a la Seguridad Social como consecuencia de la contratación de trabajadores pertenecientes a los colectivos más afectados por los

problemas de empleo y se pretende que este alargamiento temporal de las mismas se convierta en "(…) una garantía económica para la estabilidad del contrato (…)[482]".

Esta ampliación temporal también parece encontrar justificación en el hecho de que se considere necesario articular estrategias, en el marco de las políticas activas de empleo, más a largo plazo de lo que se ha hecho hasta el momento, con el objeto de intentar extraer conclusiones que contribuyan a la mejora de los niveles de empleo. Y es que los economistas coinciden en la idea de que "(...) la maximización de los efectos de las políticas de rebaja del coste de la mano de obra exige una cierta perennidad, dado que las empresas no pueden modificar sus estrategias que sobre la base de una fiscalidad clara y no cambiante, al mismo tiempo que las medidas puestas en marcha son lentas en su desarrollo (...)[483]". En otras palabras, "(...) los efectos positivos indirectos de las ayudas a la creación de empleo et las medidas análogas podrán revelarse mas significativamente en el largo plazo (...)[484]".

[482] *Ídem*, p. 25.

[483] Gubian, A.: « Alléger les charges sur les bas salaires crée-t-il de l'emploi ? », Charpentier, F. (dir.) : Encyclopédie protection sociale, quelle réfondation?, Liaisons, 2000, p. 281. La traducción es nuestra.

[484] Marx, I.: « Aides à la création d'emploi… », *op. cit.*, p. 87.

En la mente del legislador parece estar la intención de calcular la duración de los incentivos en función de la duración de la contratación que se pretende. Todo ello en un claro intenta por evitar la mortalidad contractual en el corto plazo y favorecer la permanencia en el puesto de trabajo por más tiempo. En cualquier caso quiere destacarse como el carácter temporal o cuasi permanente de este tipo de incentivos a la contratación es absolutamente fluctuante.

En efecto, algunas de las bonificaciones presentadas lo han sido a titulo temporal aunque en la práctica adquieran un carácter casi permanente por medio de las prórrogas sucesivas de los PFE en que se han venido conteniendo o de la política continuista que ha venido teniendo este tipo de programas. Por el contrario, en otros casos, los menos, algunas bonificaciones de las referidas a colectivos tradicionalmente protegidos a través de este tipo de medidas (los jóvenes durante los últimos 3-4 años) han desaparecido. Todo ello, bastante predeterminado por la elección de los beneficiarios de estos incentivos y a cuyo análisis pretenden dedicarse las líneas que siguen.

2. La especificación de los plazos legales previstos para celebrar contratos que causen derecho a la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social

Con la finalidad de acentuar el poder de incentivación del empleo indefinido de este tipo de medidas, el AMCE lejos de atreverse a no volver a incentivar la transformación de contratos temporales en indefinidos, se decidió a establecer una fecha límite para llevar a cabo tal posibilidad. Y ello, con un doble objetivo: por un lado, intenta incitar a hacerlo antes de transcurrido un determinado plazo; por otro, amenaza con no volver a hacerlo.

Se aprueba así un "Plan Extraordinario para la conversión de empleo temporal en fijo" que prevé "(…) restringir las ventajas asociadas a esas transformaciones, seguramente en la convicción de que muchos contratos se suscriben inicialmente temporales como una forma de obtener posteriormente los beneficios de la transformación, actuando la empresa de forma especulativa al acumular diversas bonificaciones (por el tipo de contrato y por la transformación) (…)[485]".

Como resultado de las previsiones contenidas en tal Plan extraordinario o de choque[486], se bonificará con una cuantía anual de 800 euros durante 3 años la conversión en indefinidos de los contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo y de sustitución por jubilación, celebrados antes del 1 de junio de 2006, siempre que la

[485] González Ortega, S.: "Incentivos para la contratación indefinida…", *op. cit*, pp. 250-251.

[486] VVAA: *La reforma laboral de 2006*, Tirant lo Blanch, 2006, p.65.

conversión se realice antes del 1 de enero de 2007. De tal manera que es preciso tener en cuenta dos límites temporales. Por un lado, la fecha límite celebración contratos temporales que pueden convertirse en indefinidos bonificados (antes 1 junio 2006, fecha de aprobación del PFE) y, de otro, la fecha límite conversión en indefinidos de contratos temporales ya celebrados para generar derecho a bonificación (antes 1 de enero de 2007). Pero, además, y como se ha adelantado, estableciendo la fecha límite para proceder a una conversión bonificada, se amenaza con la supresión de una política de fomento del empleo no siempre centrada en el objetivo de la favorecer la contratación indefinida.

En otras palabras, la existencia de estas previsiones limitativas de una práctica "de blanqueo o drenaje" que parecía consolidarse por momentos, supone la apuesta por la mejora de la eficacia de la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medida selectiva de fomento del empleo estable. Bajo el imperio de este nuevo planteamiento, los únicos contratos temporales bonificables serían, en primer lugar, los que inevitablemente han de ser temporales por exigencia legal (formativos) o los que es razonable que lo sean (relevo y sustitución por anticipación de la edad de jubilación).

Se considera que, en los demás casos, los contratos temporales no cumplen esa función de estadio previo natural a una contratación indefinida, dependiendo su existencia de criterios organizativos

empresariales mucho más flexibles y, en consecuencia, más manipulables con la finalidad de conseguir en su momento la bonificación por la transformación operada (disuadir del recurso inicial). Y en segundo lugar, los suscritos con los colectivos de trabajadores cuyas dificultades para acceder al mercado de trabajo se consideran más extremas: discapacitados, víctimas de violencia género o de violencia doméstica y personas en situación de exclusión social.

CONCLUSIONES

I. **La bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social se configura como un incentivo económico estatal a la contratación de colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo que al suponer el abaratamiento de los costes laborales pretende funcionar como elemento dinamizador del empleo selectivo.** Existiendo un convencimiento generalizado de que unos elevados costes laborales producen un efecto negativo sobre la creación de empleo, sobre todo del menos cualificado, técnicas como la rebaja de esos costes a través de mecanismos como las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social vienen ocupando un papel preponderante dentro de las políticas de fomento del empleo.

II. **Al culpar a los elevados costes de mano de obra de constituir un freno a la contratación, su rebaja se presenta como necesaria. Sin embargo, existe una cierta preocupación por los efectos que de tal opción pudiera derivarse respecto del principio de libre competencia en un mercado común europeo en el que el principio de libre circulación precisa de la eliminación de las barreras y la supresión los obstáculos a los intercambios**. Y ello porque el buen funcionamiento del mercado común requiere no sólo que se garantice la libre competencia sino que se supervisen sus efectos con miras a evitar que aquélla se vea falseada por medidas tanto de naturaleza pública (ayudas públicas) como privada (prácticas colusorias o abuso de posición dominante) que favorezcan o perjudiquen a determinadas empresas respecto de otras. Es por ello por lo que en el acervo comunitario se prevé que, salvo previsión en contrario, serán incompatibles con el mercado común, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones. Sin embargo, junto al concepto de ayuda incompatible con el mercado común se establecen las posibles excepciones a la regla de prohibición que pueden serlo *de iure*, o necesitar de la declaración expresa de compatibilidad con el mercado común europeo en función de un procedimiento previsto al efecto. Según esta segunda posibilidad, la Comisión está autorizada, en virtud de la habilitación contenida en el Reglamento CE 994/1998, a declarar,

mediante reglamentos, que determinadas categorías de ayudas son compatibles con el mercado común y quedan exentas de la obligación de notificación a la Comisión europea.

III. **Y es precisamente lo que ha ocurrido con las ayudas al empleo que han venido a ser reguladas en el Reglamento CE 2204/2002, en desarrollo de esa habilitación, que viene a establecer las condiciones en las que las ayudas de Estado en materia de empleo pueden considerarse legítimas, y por tanto, compatibles con el mercado común europeo y exentas de la obligación de comunicación a la Comisión**. La citada norma reglamentaria considera que, dado que las ayudas al empleo tienen por efecto el que se libere a las empresas de una parte de sus costes salariales mejorando su competitividad, las únicas susceptibles de considerarse legítimas son aquellas que contribuyen a la creación neta de puestos de trabajo y facilitan la integración de los trabajadores desfavorecidos en el mercado de trabajo. La bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social que se vienen utilizando en España como incentivo económico estatal a la creación de empleo encajan en el concepto de ayuda (comunitaria) al empleo manejado en el citado Reglamento por cumplir las dos condiciones antedichas.

IV. **Todo ello tiene que situarse, además, en el marco general de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) cuyo propósito principal, en**

consonancia con el objetivo común de perseguir un alto nivel de empleo, es el de fomentar la coordinación de los políticas de empleo de los Estados Miembros. La citada Estrategia se articula en torno a la implantación de lo que ha dado en denominarse "método abierto de coordinación", técnica de *soft law,* que inspirado *mutatis mutandis* en el método seguido para la convergencia económica, va a consistir en una labor de dirección, supervisión y complemento de las estrategias nacionales. Éstas se vienen traduciendo en la definición de unas directrices para el empleo basadas en el análisis común de la situación y que deberán perseguir el objetivo de la reducción del desempleo de una manera duradera, esto es, no en el corto plazo sino en el medio y largo plazo. Directrices cuyo objetivo es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva de los objetivos de empleo establecidos en la EEE y que deben traducirse, en sede nacional, en Planes nacionales de acción para el empleo (hoy por hoy integrados en los Programas Nacionales de Reforma (PNR)) que se adapten a la realidad de cada Estado miembro de forma que se logre un aumento significativo y sostenible de la tasa de empleo en todo el territorio de la Unión Europea. Con todo, y sin dar la espalda a los buenos resultados que de la EEE se derivan después de más de 10 años de impulso, hay dudas más que razonables sobre el mérito exclusivo de la citada Estrategia en el incremento de las tasas de empleo del conjunto de los países de la UE. Evidentemente, se trata de un método eficaz en la construcción de

una fórmula de coordinación supranacional. Pero ni los logros obtenidos hasta el momento son exclusivos de la misma, ni aspectos tales como la calidad del empleo creado están siendo atendidos por ella.

V. **En España, si bien se observa que desde finales de los años setenta los poderes públicos han venido desarrollando una intensa actividad normativa en el ámbito concreto de la política de fomento del empleo en cumplimiento del mandato constitucional de realizar una política orientada al pleno empleo, ha sido a raíz de la citada EEE cuando las políticas de fomento del empleo ha alcanzado mayores cotas de desarrollo**. El conjunto de leyes encabezadas por las Leyes 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores y 51/1980, Básica de Empleo, vino a establecer instrumentos o medidas concretas de fomento del empleo que, pronto, se multiplicaron al albur de las disposiciones específicas de distinto rango y duración dictadas al amparo de las genéricas habilitaciones contenidas en las dos leyes precitadas. Pero no sería hasta la aprobación de la Ley de Empleo (56/2003) cuando la planificación y ejecución de la política de empleo se han adaptado plenamente a la citada Estrategia valiéndose, como instrumento principal, de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) –ahora incluidos en los PNR-. A través de éstos se ha intentado abordar una cierta reordenación y racionalización que se ha traducido en el establecimiento prioritario de programas de fomento del empleo con objetivos comunes y unificando técnicas y procedimientos de

incentivación. De esta manera se recibe formalmente en la ley la práctica de los últimos cinco años, a raíz de la entrada en vigor del Título de Empleo del TCE.

VI. **Los programas de fomento del empleo, hoy por hoy, se erigen en el instrumento de planificación concreto y exclusivo de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como incentivos económicos estatales al empleo.** Éstos se han venido conteniendo sea en las leyes presupuestarias por la previsión del gasto público que suponen, sea aprovechando las leyes de reforma del mercado de trabajo por su intención declarada de fomento de la contratación laboral. Pese a lo que pudiera parecer a primera vista, ninguna de ambas opciones normativas está exenta de problemas e inconvenientes desde el punto de vista de la técnica legislativa, si bien ello no ha sido óbice para la correcta aplicación de los mismos.

VII. **Las cotizaciones como principal recurso económico-financiero del sistema de Seguridad Social pueden ser objeto no sólo de bonificación, sino, también, de deducción y reducción por las causas y en los términos y condiciones expresamente establecidos en la legislación específica**. Y es que al igual que sucede en la cuota fiscal, la cuota social también contempla varias posibilidades de rebaja, con la consiguiente modificación de la cuota a ingresar durante el período de liquidación. Estas posibilidades de rebaja en la cotización se

conforman como medidas de apoyo a la política económica y social que se instrumentan en favor de aquellas situaciones, colectivos o sectores que requieren actuaciones urgentes al respecto. Destacan con especial relieve aquellas que consisten en deducciones, reducciones o bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social y que, en unos casos, se producen con cargo exclusivamente a los presupuestos de la Seguridad Social (deducciones y reducciones) y, en otros, se imputan a los presupuestos de gastos del Servicio público de empleo estatal (bonificaciones). El complejo entramado de posibilidades de rebaja en la obligación de cotizar a la Seguridad Social pone de manifiesto la falta del suficiente rigor jurídico por parte del legislador a la hora de distinguir las distintas posibilidades de intervención en la cuota.

VIII. Mientras que la **deducción de que puede ser objeto la cotización empresarial a la Seguridad Social** supone una rebaja por tratarse de supuestos particulares en los que no se aplican las reglas generales de cotización sino otras concretas y específicas, como ocurre en la cotización de los contratos para la formación o en la de los trabajadores desempleados que realizan trabajos de colaboración social; **la reducción de la cotización empresarial a la Seguridad Social** supone que el importe a aminorar de la cotización se deriva de la aplicación de coeficientes reductores restringidos a dos supuestos concretos: la no cobertura de alguna contingencia o la colaboración voluntaria en la gestión de determinadas prestaciones.

IX. **En cuanto a la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social tiene el propósito concreto de incentivar determinados comportamientos empresariales con el acicate de ver abaratado el importe que se ha de ingresar en la arcas de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).** En esta línea, existen bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social referidas a aspectos tan variados como comportamientos empresariales quiera inducirse. Es por ello por lo que conviene diferenciar entre las que tienen un propósito ya sea distinto del de fomentar la contratación (realización de actividades de formación), ya sea el mismo pero no centradas en un criterio subjetivo, esto es, no referidas específicamente a colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo sino a ciertas ocupaciones o sectores productivos (servicios personales, I+D, circunstancias coyunturales o catástrofes naturales). Se trata de dos supuestos concretos de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social que, si bien abaratan los costes laborales, no por ello van orientados al fomento de la contratación laboral de colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo.

X. **Las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medida de fomento de la contratación de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo, en las que se centra el interés de este trabajo, se constituyen pues en una rebaja en la**

obligación legal de cotizar, con la finalidad de incentivar la contratación laboral de ciertos sectores de la población activa que, por circunstancias subjetivas varias, encuentran dificultades para su inserción laboral. Se encuadran pues dentro de las técnicas de exención tributaria con fines de política económica y social y, por tanto, su establecimiento, supresión y prórroga debe hacerse, en todo caso, por una norma de carácter legal, como de hecho se ha venido haciendo, debido al necesario respeto del principio de legalidad exigido. Y funcionan como exenciones subjetivas que o bien provocan que la obligación de cotizar sea menor (la regla general con las exenciones parciales) o incluso cero (exenciones totales) cuando se trata de bonificaciones absoluta o exenciones que alcanzan el 100% de la obligación de cotizar.

XI. **Dentro de los elementos subjetivos de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social como medidas de fomento del empleo, se hace preciso diferenciar entre beneficiarios y destinatarios.** Los primeros, son los que ven disminuida su aportación a la Seguridad Social por lo que el incentivo económico repercute directamente en su presupuesto. Los segundos, no participan directamente de tal incentivo pero sí que reciben, por vía indirecta, un beneficio incontestable: el de ser contratados porque se rebaja selectivamente el coste de su contratación, o lo que es lo mismo, se abarata su precio como mano de obra. El que los empleadores sean los principales beneficiarios de este

tipo de incentivos económicos a la contratación deriva de su posición como sujetos obligados a cotizar en la relación jurídico-tributaria que ocupan en la cotización a la Seguridad Social.

XII. **Los sujetos que pretendan beneficiarse de esta suerte de incentivos económicos han de cumplir dos requisitos principales tanto en la fecha de concesión de las bonificaciones como durante la percepción de las mismas**: no haber sido excluidos del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo precedentes por comisión de infracciones muy graves no prescritas; y, estar al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

XIII. **El único empleador que ha planteado problemas prácticos a la hora de poder ser o no beneficiario de la bonificación de cuotas como medida de fomento del empleo de los colectivos de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo son las Administraciones Públicas (AAPP).** Y ello porque se trata de una cuestión que lejos de ser baladí, ha sido bastante controvertida y que hasta fechas muy recientes no ha venido a ser expresamente aclarada. Efectivamente, ni en la normativa presupuestaria, ni en las regulaciones específicas de este tipo de beneficios en la cuota a la Seguridad Social se contenía mención alguna al respecto. Al contrario, los textos legales consideraban, en la mayoría de las veces por omisión, a las entidades

públicas y a las Administraciones públicas como posibles beneficiarios de este tipo de incentivos económicos. La práctica confirmaba, además, que tanto entre diferentes niveles administrativos como dentro del sector público en general, podían existir ayudas públicas, siempre y cuando se concedieran con una finalidad de fomento específica, reunieran los elementos identificativos de la figura y se concedieran con carácter ocasional y no como medio ordinario de financiación del ente público que las recibía. Habría que esperar para dar por zanjada la cuestión planteada hasta la aprobación del PFE/2005 en el que apareció una referencia expresa a la exclusión de bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social cuando se suscriban contratos entre Administraciones Públicas u organismos públicos. En esta línea, el PFE/2006 añadió a tal exclusión a las Administraciones Autonómicas y las Entidades Locales y sus Organismos públicos. Esta última incorporación comprende a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y la de las entidades que integran la Administración Local, los Organismos autónomos y la Seguridad Social. Si bien con dos salvedades: cuando centros especiales de empleo de titularidad pública y empresas de inserción promovidas por las administraciones o entidades públicas contraten a trabajadores con discapacidad o excluidos sociales, respectivamente, en un nuevo intento por fomentar el empleo de ambos colectivos de trabajadores que tantos problemas han de afrontar en sus intentos por acceder al mercado de trabajo.

XIV. **El sujeto beneficiario de tales bonificaciones sobre su obligación legal de cotizar es, además, el obligado a proceder a la liquidación de la cuota, operación sometida a un procedimiento denominado "de autoliquidación"** que implica la realización de las operaciones y demás actos de determinación de las cuotas por parte de los propios sujetos beneficiarios de las mismas. Y es que va a ser el empleador merecedor de tales beneficios el encargado de, al liquidar la cotización a la Seguridad Social, aplicar las bonificaciones que sobre la misma estime le son de aplicación como consecuencia de que vayan referidas a la contratación de uno de los colectivos predeterminados en el PFE de aplicable. Ello, claro está, sin perjuicio de que la Administración competente efectúe un control *a posteriori* sobre la adecuación de tal iniciativa a las exigencias legales. Con todo, y aunque las ventajas son muchas sobre todo en cuanto a la agilidad procedimental y la simplificación burocrática, ello no quiere decir que este tipo de prácticas esté exenta de dificultades. Concretamente se destacan las dos siguientes: la dificultad que entraña el conocimiento de las mismas ya no sólo por su carácter temporal, sino por el soporte legal en que aparecen y que no siempre ha sido el mismo (leyes presupuestarias y leyes de reforma del mercado de trabajo); y la dificultad de la interpretación posterior de su contenido una vez detectada la norma que las contiene dista mucho de ser asequible para el público en general. Es por ello por lo que la necesidad de superar un sistema de incentivos económicos a

la contratación demasiado complejo en cuanto a su instrumentación ha tenido por consecuencia que, en los últimos PFE, se observe, no sólo una mayor concentración en el objetivo de fomento la contratación indefinida, sino, sobre todo, una considerable simplificación respecto de los colectivos considerados como con especiales dificultades de acceso al empleo así como en la determinación de las cuantías y su relación con la duración de los contratos. Es más, ya viene siendo una práctica habitual del legislador, colaborar en la superación de estas dificultades a través del recurso a cuadros resumen de tales incentivos y que se incorporan, en forma de anexos, a la norma en cuestión y que vienen recibiendo una mayor difusión de la dada hasta el momento.

XV. Dada la posible complementariedad, cuando no superposición, de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad con otros incentivos económicos concedidos por distintos órdenes competenciales, los PFE han recurrido a dos instrumentos fundamentales: la prohibición de concurrencia de bonificaciones atiende a las situaciones en que un mismo trabajador desempleado puede ser subsumido en más de uno de los colectivos cuya contratación se bonifica como medida de fomento del empleo y, en cuyo caso, es el empresario el que ostenta el derecho de opción; **y los límites de compatibilidad entre medidas de apoyo público al fomento del empleo** que surgen ante la posibilidad de que el disfrute de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social puedan

coincidir con el de otras ayudas públicas previstas en otros programas públicos de fomento del empleo (como los autonómicos o locales). Para estos casos, se prevé que la suma de las ayudas públicas coincidentes no pueda superar el sesenta por ciento del coste salarial anual correspondiente al contrato que se bonifica. No obstante, se ha incorporado en el último PFE 2006-2007 una excepción a tal límite: el caso de los trabajadores con discapacidad contratados por los centros especiales de empleo, en que se estará a lo establecido en la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones destinadas a la integración laboral de las personas con discapacidad en estos centros, en un intento por fomentar su contratación laboral a toda costa. Además, las bonificaciones no podrán, en ningún caso, superar el cien por cien de la cuota empresarial a la Seguridad Social que hubiera correspondido ingresar, lo que supone establecer un límite en la cuantía máxima que pueden alcanzar las bonificaciones en un intento por evitar la generalización del "coste cero" de la mano de obra.

XVI. **En cuanto a los destinatarios finales de tales incentivos económicos a la contratación, esto es, los colectivos de trabajadores cuya contratación se bonifica son el resultado de la respuesta estatal ante un paro segregador.** La respuesta de Estado social ha sido, como no podía ser de otro modo, también segregadora y selectiva, priorizando la intervención pública en los colectivos que más la necesitan. Y es que no se fomenta el empleo de forma indiscriminada

respecto de los desempleados en general sino única y exclusivamente la referida a aquellos colectivos que se enfrentan a dificultades específicas de acceso al mercado de trabajo por causas diversas y variadas. Se pretende, por tanto, disminuir la desigualdad existente entre los diversos colectivos de desempleados, aquí considerados como colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo, adaptándose a la situación diferencial del mercado de trabajo español. Es por ello por lo que estos incentivos económicos estatales al fomento del empleo selectivo persiguen el objetivo de favorecer una mayor igualdad en el acceso al empleo mediante la remoción de obstáculos que la puedan dificultar y, en su caso, mediante la realización de las llamadas acciones positivas en beneficio de grupos históricamente discriminados.

XVII. **La tendencia empírica ha sido a la ampliación progresiva de los colectivos cuya contratación se bonifica dado que de la concentración histórica en algunos de ellos -jóvenes, mujeres, discapacitados- se ha transitado hacia una cierta desagregación y dispersión fruto de la cual se constata la paulatina incorporación de otros –excluidos sociales, víctimas de violencia de género-.** Todo ello no hace sino poner de manifiesto cómo el paro ha ido afectando a cada vez mayor número de colectivos de trabajadores en un contexto generalizado de crisis del empleo. Y ello pese a que se haya advertido de los riesgos derivados de una excesiva extensión hacia el

conjunto de la población activa que termine por provocar, de un lado, la inocuidad de tales incentivos por neutralizar los mecanismos de promoción, y, de otro, una cierta cronificación o normalización de situaciones que lejos de ser coyunturales, están adquiriendo un claro sesgo estructural.

XVIII. **Entre las especiales circunstancias dificultadoras del acceso al mercado de trabajo que afectan a ciertos colectivos de trabajadores y que son merecedoras de la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medida de fomento del empleo**, interesa destacar las siguientes por ser éstas en las que se han venido concentrando estos incentivos: por razón de la duración del desempleo, de género, de edad, de discapacidad, de nacionalidad y de situación o grave riesgo de exclusión social. Como puede apreciarse, las dificultades apuntadas son tan variadas y variopintas que el acercamiento a todas ellas bajo un mismo prisma o criterio analítico es prácticamente imposible. Es por ello por lo que la forma más adecuada y rigurosa de aproximación al estudio de ellas no puede ser otra que la individualizada si bien sí que va a ser posible agruparlas en función de tener un sesgo más tradicional o más novedoso y reciente. Entre las primeras, las referidas a la duración del desempleo, género, edad y discapacidad. Entre las más actuales, las relativas a las de la exclusión social o de la violencia de género. En cuanto a las primeras, basta con acudir tanto a las normas nacionales de la transición como las

comunitarias e internacionales de la década de los setenta para confirmar la atención constante a estos cuatro colectivos de trabajadores con dificultades de acceso al empleo que los poderes públicos les dispensaban por unas u otras razones y en función del contexto concreto de que se tratase. En cuanto a las segundas, es precisamente el carácter relativamente actual de los problemas derivados del crecimiento de la exclusión social y de la violencia de género, y de sus consecuencias (directas e indirectas) en el mercado de trabajo, lo que tiene por resultado que, hacia el centro de atención de las políticas de fomento del empleo, confluyan estos colectivos y se agreguen a los tradicionalmente existentes compartiendo así el protagonismo derivado del carácter selectivo de las políticas de fomento del empleo.

XIX. **Por colectivos, e insistiendo en los porqués de las dificultades que los hacen merecedores de las tales incentivos económicos estatales, quiere concluirse que:**

- **Respecto de los desempleados de larga duración, las principales actuaciones se han centrado en reducir los plazos de permanencia en situación de paro**. De tal forma que de la consideración tradicional según la cual había que priorizar la inserción laboral de los desempleados que llevasen un año o más buscando empleo, se ha pasado a considerar que en los parados jóvenes es

necesario actuar antes de que se acerquen al sexto mes de paro, y en los parados adultos antes de que se aproximen a su decimosegundo mes en el paro. En realidad no se trata de un recorte del plazo temporal exigido para merecer tal consideración, sino una prioridad en la actuación. Prioridad que no ha cesado de cobrar protagonismo hasta el punto de generalizarse, en los momentos en que se escriben estas líneas, el plazo de 6 meses, sin distinción de edad, a todas las situaciones de desempleo involuntario. Con ello se pone de manifiesto lo apremiante que resulta erradicar el paro antes de que transcurran ciertos plazos. Y es que la mejor política es, sin duda alguna, la preventiva, la prioridad se ha manifestado en el establecimiento de medidas que eviten que los nuevos parados permanezcan en situación de desempleo más allá de lo deseable sin haber recibido ninguna oportunidad de inserción laboral dado que la probabilidad media de encontrar trabajo disminuye con la duración del periodo de desempleo.

- **En cuanto a las mujeres como colectivo que tradicionalmente ha sufrido especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, las actuaciones vienen centrándose en la lucha contra la discriminación por razón de género y la promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo**. De ahí que se venga postulando la inclusión de la dimensión de género en las diferentes políticas y acciones públicas y, en su caso, la atribución de tratamientos desiguales y preferenciales para la mujer en orden a su consecución

real. No obstante, los datos de contratación no reflejan grandes cambios, lo que no hace sino confirmar el siempre denunciado prejuicio empresarial a la incorporación de trabajadoras en sus plantillas y las reticencias a la contratación de las mismas. Como frente a otros prejuicios, típicos tópicos, es del preciso ir más allá en las estrategias e incidir directamente en el ámbito de las mentalidades. A este propósito parece intentar contribuir la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, parece querer sentar las bases mínimas que contribuyan a ese cambio de mentalidad, con medidas que pretenden tener unas amplias consecuencias prácticas en el ámbito social.

- **Respecto a la edad como factor dificultador del acceso al mercado de trabajo**, la tutela tradicionalmente dispensada los colectivos de trabajadores sean jóvenes o mayores se ha ido desarrollando paulatinamente, cubriendo además nuevas esferas y, sobre todo, poniendo especial interés en la satisfacción del que constituye uno de los principales y especiales déficits de este colectivo (jóvenes y mayores): la formación ya sea inicial, continua u ocupacional. Pese a las diferencias, el objetivo es común, aun con matices: mejorar la empleabilidad y estabilidad laboral de trabajadores jóvenes y mayores.

- **La incentivación del empleo de las personas con discapacidad ha tenido y tiene una notable importancia**. Prueba de ello es la enorme batería de medidas que se han ido diseñando a lo largo del tiempo, muchas de las cuales ya están perfectamente consolidadas en las políticas de empleo españolas. Consolidación que podría inducir a pensar que han sido efectivas en la lucha contra el desempleo de este colectivo. Nada más lejos de la realidad. El modelo español de intervención a favor de las personas con discapacidad intenta, y ha intentado, conjugar dos líneas de actuación no siempre conciliables entre sí: la protección de unos derechos mínimos de las personas con discapacidad ya que, dadas las dificultades de acceso y mantenimiento en el empleo, estos trabajadores pueden ser víctimas de un mayor grado de precariedad laboral; la introducción de mecanismos de mayor flexibilidad tanto en las condiciones de trabajo como en el acceso al empleo.

- **El hecho de que, recientemente, vengan incluyéndose entre las dificultades de acceso al empleo las derivadas de ser víctimas de la exclusión social no hace sino poner de manifiesto el carácter extremadamente cambiante, dinámico y fluctuante no solo del mercado de trabajo sino, también, de tales dificultades**. Y es que, es precisamente el carácter relativamente actual de los problemas derivados del crecimiento galopante de la exclusión social y de la violencia de género, y de sus consecuencias (directas e indirectas) en

el mercado de trabajo, lo que tiene por resultado que, hacia el centro de atención de las políticas de fomento del empleo, confluyan estos colectivos y se agreguen a los tradicionalmente existentes compartiendo así el protagonismo derivado del carácter selectivo de las políticas de fomento del empleo. Pese a que las especiales dificultades de acceso al empleo no representan el único factor de exclusión social, es evidente que participan de un papel protagonista en la superación o no de la situación (o el grave riesgo) de exclusión social.

- **En cuanto a las personas que tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o de violencia doméstica en los términos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género**, y pese a que le referencia a la violencia de género apareció ya en el PFE 2004, no ha sido hasta el PFE vigente cuando se han ido incorporando matices y desarrollando contenidos. Con todo, esta opción ha sido más criticada que alabada dado que, si bien es cierto y verdad que, a través del empleo, las víctimas de este tipo de violencia van a encontrar una independencia económica que mejorará, en mucho, su situación; también es innegable, la gran cantidad de flancos sobre los que es preciso actuar con carácter previo y el marcado carácter estigmatizante que supone

el tener que acreditar ser víctima de violencia de género o de violencia doméstica.

XX. Junto a los colectivos de trabajadores que tradicional y más recientemente vienen siendo destinatarios finales de la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social, se constata la inminente emersión de otros que se vislumbran en el horizonte legislativo. Es el caso del debate sobre la inclusión o no de los trabajadores extracomunitarios, los becarios e investigadores o los cuidadores de las personas dependientes. Sea como fuere, quiere llamarse la atención que, en estos tres casos, se observa un interés más objetivo que subjetivo de fomentar el empleo. Y es que el centro de atención se fija en, primero, la política de inmigración, especialmente, en lo referido a la regulación de los flujos laborales, y no en las dificultades de los inmigrantes para acceder al mercado de trabajo español; en segundo lugar, en fomentar la política de I+D+I española y no en remover los obstáculos que nuestros becarios e investigadores encuentran para acceder a un empleo; y, tercero, en el desarrollo del incipiente sistema de protección de la dependencia y las necesidades de creación de empleo en este yacimiento de empleo. Se trata de incorporaciones que pretender responder a problemáticas diferentes y que pueden llegar a suponer una grave contradicción intrínseca en el marco del fomento selectivo del empleo por razón de padecer dificultades de acceso al empleo. Y ello porque lejos de pensarse en la

remoción de los obstáculos que estos colectivos de trabajadores encuentran en sus intentos por acceder al mercado de trabajo español, da la impresión de estarse utilizando este tipo de intervenciones con fines diferentes. En todos estos supuestos, parece mucho más acertado, además de sencillo, reconducirlos hacia alguna de las categorías de colectivos que se han ido exponiendo sean de las tradicionales o de las de más reciente aparición. Parece un tanto osado intervenir de forma tan precipitada e improvisada en esta parcela de la política de fomento del empleo que tantos recelos y suspicacias despierta en cuanto a la eficacia real de los recursos a ella destinados. Lo coherente sería analizar en profundidad las dificultades de los colectivos de trabajadores que encuentran serias trabas para insertarse laboralmente, adaptar y actualizar el listado de los mismos cada vez que se considere procedente (tal y como está previsto normativamente) y no incurrir en el siempre fácil recurso a la reducción de los costes laborales de cualquier ciudadano español por el hecho de parecer políticamente correcto y socialmente justo el enfrentar de esta manera problemas que superan las fronteras delimitadoras de las políticas de empleo, ya de por sí sumamente amplias y difusas.

XXI. **En cuanto a los elementos objetivos o materiales, la causa jurídica de la concesión de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social** es el fomento del empleo de ciertos colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo a través de la

aplicación del dinero público para realizar actividades concretas de interés público. Este elemento final, común en otros incentivos económicos a la creación de empleo como las subvenciones, ha planteado no pocos problemas interpretativos a la hora de delimitar el régimen jurídico de bonificaciones/subvenciones. La Ley de Subvenciones define como tal toda disposición dineraria realizada por las Administraciones Públicas a favor de personas públicas o privadas que cumpla una serie de requisitos. SI bien pudiera pensarse que las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social encajan en el citado concepto de subvención, va a ser la propia norma la que, algunos párrafos después, se encargue de precisar que "(…) no tienen carácter de subvenciones "(…) los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social (…)", dando así por zanjada cualquier posibilidad de confusión. Pero además, y en conexión con lo dicho a propósito de la concurrencia competencial en materia de fomento del empleo, repárese en el hecho de que la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medida selectiva de fomento del empleo, se trata de un incentivo económico que por afectar a una competencia exclusivamente estatal (régimen económico de la Seguridad Social) está vetado a las CCAA, cosa que no ocurre con las subvenciones al empleo.

XXII. **En las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social, la finalidad del incentivo económico se fija por la Entidad concedente pero se consigue a través de la actividad del beneficiario**. En estos casos, la realización de actividades concretas de interés público (fomento del empleo) financiada con fondos públicos (rebaja cotizaciones a la Seguridad Social) exige de la actividad privada (contratación laboral). Los resultados de la misma, si bien quedan en el ámbito propio del sujeto beneficiario de la bonificación que es quien ejecuta la actividad que da lugar a tal beneficio generan, además, un beneficio global (la creación de empleo). En esta línea, el cumplimiento por el beneficiario de tal finalidad, la de crear empleo a través de la contratación laboral de ciertos colectivos de trabajadores desempleados, se traduce, en principio, en una actuación o comportamiento activo, concreto y determinado por su parte. Por ello, cuando la norma fija como primera obligación del beneficiario realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión no está sino ordenando que desarrolle las actuaciones que requiere la consecución del fin concreto de la ayuda o, si se prefiere, el fin primario. Es por ello por lo que, en este ámbito concreto cabría hablar de la existencia de una "obligación de medios" que no "de resultado". Y ello porque si bien la concesión de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social se vincula a la contratación de un trabajador de los enfrentan especiales dificultades de acceso al empleo, una vez acontecido lo cual -*a posteriori*- no se prevé exigencia alguna de continuidad ni actuación

cualquiera de control de tal finalidad inicial como sí que ocurre en el caso de las subvenciones. Es como si se incentivase el solo hecho de la contratación, sin más, para después, una vez justificada la inversión pública del dinero de todos en tan loable objetivo, caer en el más completo de los olvidos. En este hecho pudiera encontrarse, además, la explicación a la falta de datos objetivos a la eficacia real de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medidas selectivas de fomento del empleo.

XXIII. **Este incentivo económico estatal a la contratación laboral se financia a través de las correspondientes partidas presupuestarias asignadas al Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SPEE**), en un intento por evitar que sean gravados negativamente los ingresos del sistema de la Seguridad Social, como sí que ocurre en otros países de nuestro entorno comparado. En el marco de las políticas activas de empleo españolas se las ha venido considerando una medida económica idónea para el fomento del empleo ya que si bien suponen una cierta inversión pública con cargo al presupuesto propio del SPEE, simultáneamente, permiten la reducción de los fondos destinados a las políticas pasivas de empleo en cuanto al recorte de prestaciones y subsidios por desempleo que suponen. Quiere llamarse la atención sobre la manera en que el SPEE accede a la información sobre los contratos bonificados y, por tanto, se vale de herramientas para acometer su labor de control. Sobre la base de la información contenida

de las autoliquidaciones de los sujetos beneficiarios de las bonificaciones de cuotas, es la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) la encargada de facilitar, con una cadencia mensual, al Servicio Público de Empleo estatal (SPEE) el número de trabajadores objeto de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, detallados por colectivos, con sus respectivas bases de cotización y las bonificaciones que las empresas apliquen como consecuencia de lo previsto en el PFE aplicable. Una vez conocidos estos datos, el SPEE transfiere a la TGSS el montante económico correspondiente a las bonificaciones indicadas. También con una periodicidad mensual, la Dirección General del SPE facilita a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social la información necesaria sobre el número de contratos bonificados, detallados por colectivos, con indicación expresa de las bonificaciones aplicables, al efecto de facilitar la actuación inspectora que permita vigilar la adecuada aplicación de las mismas.

XXIV. **Este tipo de incentivos económicos estatales a la creación de empleo a lo único que, *ab initio*, parece obligar es a contratar a colectivos de trabajadores cuya contratación se bonifica**, sin llevar aparejada obligación alguna como la de aumentar la plantilla total más allá de un nivel considerado como referencia, como elemento sumamente útil en otro tipo de incentivos económicos para valorar el efectivo cumplimiento del fin para el que se conceden. En este sentido, una de las principales preocupaciones se centra en la posibilidad de que

propicien una explotación abusiva del sistema por las empresas dado que parecen inducirse prácticas empresariales que tienen por consecuencia el que los trabajadores cuya contratación se bonifica, lo sean por el tiempo preciso para mantener el disfrute de tales incentivos por el periodo máximo previsto por la norma, para, sin solución de continuidad, ser sustituidos por otros trabajadores también pertenecientes a grupos específicos cuya contratación se bonifica. Quiere llamarse la atención sobre el hecho de que en este tipo de prácticas, en realidad, “no hay ni trampa ni cartón”. Simplemente, se genera un empleo (en mayor o menor medida) artificial cuya duración se hace depender de la del incentivo en cuestión. Desde el punto de vista práctico, la obligación legal queda reducida al mantenimiento del empleo de ese trabajador durante el tiempo que dure el disfrute de la bonificación en cuestión. De ahí que las dos únicas posibilidades de incumplimiento lo sean respecto de los requisitos exigidos para acceder a las mismas: la falta de ingreso en plazo reglamentario de las cotizaciones debidas y la obtención y disfrute indebido de tales beneficios. Es por ello por lo que los efectos netos de creación de empleo que se registran son siempre muy inferiores a las predicciones de la mayoría de los modelos teóricos y simulaciones econométricas, incluso los basados en supuestos relativamente pesimistas.

XXV. **En esta línea, las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como incentivos económicos estatales a la**

contratación laboral pudieran estar contribuyendo a consolidar un empleo artificialmente sostenido que termina cuando se alcanza la duración máxima de tales beneficios. No obstante, resulta imposible extraer datos estadísticos se sostengan esta "impresión" dado que más allá de la cantidad de contratos bonificados inicialmente o por transformaciones posteriores, las cifras existentes no reflejan cuántos de ellos perviven una vez agotada la bonificación a que dieron lugar. En la medida en que el número más significativo de las bonificaciones se extiende por un período máximo de 4 años, si transcurridos los mismos la empresa procede a despedir al trabajador inicialmente contratado por tiempo indefinido, amortizando el correspondiente puesto de trabajo, no se encuentra obligada a reintegrar los beneficios obtenidos, ni podrá ser sancionada administrativamente por este motivo ya que, en sentido estricto, no cabe hablar de incumplimiento de la causa para la que fueron concedidas. El único perjuicio perceptible que sufren dichas empresas reside en que quedarán excluidas por un período de doce meses de las bonificaciones contempladas en estos planes de empleo. Pero es que, además, existe la duda razonable de hasta qué punto la entidad pública correspondiente efectúa la comprobación de esta última circunstancia.

XXVI. **El riesgo que representa que la contratación bonificada de estos trabajadores vaya acompañada de despidos/sustituciones simultáneos/as de trabajadores de la plantilla sí que es tenido en**

cuenta por la norma. Y es que, en estos casos, pese a constatarse el cumplimiento del objetivo concreto de fomentar el empleo de ciertos colectivos, éste se consigue a costa de desvirtuar el objetivo general de incrementar la tasa de ocupación activa y disminuir la de paro, además de contribuir al incremento de las tasas de rotación laboral. Es por ello por lo que se establecen una serie de cautelas jurídicas al respecto y que bajo la denominación exclusiones sean *ad cautelam,* sean punitivas pretenden disuadir de la renovación de plantillas en busca de bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social. El objetivo común de ambas exclusiones legales es, obviamente, evitar la tentación empresarial de proceder a extinciones masivas de contratos de trabajo preexistentes para, sin solución de continuidad, proceder a realizar nuevas contrataciones ahora bonificadas.

XXVII. **En cuanto a la ordenación de este tipo de incentivos económicos a la contratación laboral se ha venido recurriendo a una sucesión escalonada de medidas que se van graduando según un doble criterio: la intensidad del porcentaje de bonificación a aplicar sobre la cuota empresarial a la Seguridad Social correspondiente en cada caso y la duración de tal beneficio**. Según tal progresión la bonificación ha venido oscilando, en lo que se ha considerado un auténtico galimatías, desde un porcentaje mínimo de bonificación del veinte por ciento hasta el máximo del cien por cien, extendiéndose en el tiempo, también en función de cada caso. Así, el sistema de

bonificaciones era no sólo diverso y plural en porcentajes, sino en duración, lo que complicaba en extremo la situación. Esa diversa intensidad y extensión se iban ponderando con multitud de variables en atención a las características personales y profesionales del trabajador cuya contratación se incentiva económicamente. Ahora bien, también conviene advertir que la pluralidad de supuestos previstos en el correspondiente PFE, su posible variación de un año para otro y la complejidad del cuadro en su conjunto hacen difícil precisar en qué medida todos estos matices en las políticas públicas de fomento de la contratación llegan al conocimiento de los interesados y, sobre todo, hasta qué punto llegan a influir sobre los mismos en el momento de concertación de un concreto contrato de trabajo y en la selección del concreto sujeto a contratar. Sin embargo, y como consecuencia de la aprobación de la Ley 43/2006, se altera el sistema de porcentajes y duración de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como incentivos económicos estatales. Una de las novedades más evidentes es precisamente ésta, la sustitución de “la selva de porcentajes” preexistente. Ahora, sólo ocho distintas cuantías que, además, no varían, a lo largo de la duración del contrato. Se abandona así la opción hecha desde los primeros PFE por la sucesión escalonada, progresiva y graduada de los porcentajes a bonificar sobre las cuotas a la Seguridad Social en pos de una pretendida mejora en la comprensión y aplicación de tales beneficios. Ahora, y por el momento, la cuantía de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social oscila entre los 500 y

los 6300 euros anuales de tal suerte que los empleadores beneficiarios ven facilitada su actuación a la hora de restar a la cuota debida la bonificación de que son merecedores sin necesidad de proceder al cálculo, no siempre sencillo, del porcentaje en cuestión. El cambio apuntado, pese al aumento de su visibilidad y su practicabilidad, pudiera plantear algunos inconvenientes como acertadamente se ha expuesto, dado que, en cierto modo, las "congela" impidiendo su natural adaptación a los cambios retributivos y beneficiando al trabajo menos cualificado frente al más productivo. En cuanto a lo primero, habrá que prever su actualización ya que si bien se prevé una cláusula abierta que habilita al Gobierno a acometer los cambios oportunos cada vez que sea preciso, ya nada se dice de su carácter anual y se dice que nace con vocación de permanencia que parece estar pensando en instaurar este nuevo modelo con carácter indefinido. Y respecto de lo segundo, es preciso tener muy presente que la temporalidad recae particularmente sobre el trabajo menos cualificado y que este tipo de medidas pretende beneficiar precisamente a los que más lo necesitan, esto es, no sólo los menos cualificados sino, además, los afectados por la precariedad, la rotación y la temporalidad y más proclives a ser sustituidos por otros y a salir del mercado de trabajo. Por último, esta opción va a llevar aparejada una segura disminución del incentivo económico en cuestión que, parece, compensarse con una duración más amplia que la hasta ahora prevista (el doble), llegando, en algunos casos, a abarcar la totalidad de la vigencia del contrato. Nuevamente se pone el acento en

el fomento de la contratación indefinida, asociando el incentivo a la duración del contrato incentivado.

XXVIII. **Atendiendo a las cuantías,** la contratación más generosamente bonificada es la de los trabajadores discapacitados que, en función de circunstancias diversas como el grado o el tipo de discapacidad, la edad o el sexo, el empleador concreto que los contrate o el carácter indefinido o temporal de su contratación, ven bonificada su contratación con hasta 6.300 euros/año. En segundo lugar, por orden de generosidad, se encuentran las contrataciones de trabajadores mayores y de colectivos específicos de mujeres y que, en según qué casos, alcanzan los 1.200 euros/año, como ocurre de contratarse indefinidamente a mayores de cuarenta y cinco años en general y a mujeres en esa franja de edad o que se reincorporen al empleo después de cinco años de inactividad laboral, siempre que, antes de su retirada del mercado de trabajo, hubiesen estado de alta en cualquier régimen de Seguridad Social durante un mínimo de tres años. Les siguen de cerca otros colectivos de mujeres como la contratación de mujeres en general o, en particular, las víctimas de violencia de género o de violencia doméstica (850 euros/año) y la de los jóvenes (800 euros/año). Para finalizar la escala, con las bonificaciones más bajas, la contratación de desempleados de larga duración, es decir, inscritos durante al menos seis meses como demandantes de empleo, y los trabajadores en situación de exclusión social (800 euros/año), junto a otras posibilidades de contratación

temporal (500 euros/año en el caso de transformación en indefinidos de contratos formativos, de relevo y sustitución por anticipación de edad de jubilación o 600 euros/año en el supuesto de contratación temporal de víctimas de violencia de género o de violencia doméstica).

XXIX. **Atendiendo a la duración de tales beneficios en la cotización,** ésta es, como regla general (salvo trabajadores con discapacidad), temporal dado que este tipo de medidas de fomento del empleo ha de enmarcarse en un contexto de crisis de empleo, en principio y sólo en principio, coyuntural. Esto ha venido sirviendo de justificación al carácter temporal o transitorio de tales medidas, cuya cuantía y duración se iba haciendo depender de la de vigencia de la situación de crisis del empleo. Lejos de poder aseverar el carácter definitivo o estructural de la misma dado el carácter cíclico de la economía y de los aspectos ligados a ella, lo que no se puede obviar es que, las medidas a que se viene haciendo mención, y pese a mantener ese carácter temporal inicial, dejarán su rastro, si no lo han dejado ya después de más de una década de recurso insistente a ellas, en el panorama de las políticas públicas españolas de fomento del empleo. La creencia de un retorno rápido al pleno empleo que late en su génesis y que justifica el carácter transitorio de las mismas, recibe en la actualidad críticas desde los sectores que achacan a tal característica los problemas de eficacia que éstas plantean. De tal manera que, lo que hasta el momento venía presentándose como su principal virtud, una provisionalidad que

facilitaba su adaptación a las circunstancias cambiantes, en la actualidad ha pasado a ser uno de sus aspectos más controvertidos dada la relación que parece tener con la ineficacia de las mismas. Y ello porque la tasa de mortalidad contractual tras el término del periodo bonificado no tiene conexión alguna con el incumplimiento de la finalidad para la que fue concedida, sino más bien con el hecho de que tras el agotamiento de los incentivos, y dado que no se ha combatido de raíz la cultura empresarial de la temporalidad, para éstos resulta más atractivo recurrir a nuevas contrataciones bonificadas que mantener en puestos de trabajo ya no incentivados a los trabajadores para los que fueron concebidos tales medidas.

XXX. **Las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social podrían estar favoreciendo la creación de una bolsa de contratación formalmente indefinida *de iure* pero temporal *de facto* ya que suelen llevar aparejada la terminación de la relación laboral una vez han agotada la duración bonificada del contrato.** En este sentido, uno de los principales elementos para valorar los efectos de las bonificaciones se centra en el estudio de la duración de los contratos bonificados. En general, los escasos datos existentes al respecto muestran, por un lado, que la tasa de supervivencia de los contratos indefinidos incentivados es inferior a la de los contratos indefinidos ordinarios y, de otro, que parece existir una disminución significativa de dicha tasa de supervivencia una vez transcurrido el plazo máximo

previsto para el disfrute de tales beneficios. Esta situación favorecería la perpetuación de un cierto "efecto boomerang" según el cual se estaría incentivando el despido de los trabajadores a la finalización del periodo sujeto a bonificación.

XXXI. **Pero es que, además, no existe una evidencia firme sobre el efecto de tales incentivos sobre el fomento del empleo dado la falta de datos adecuados para la evaluación de las medidas a favor de la contratación**. De los pocos existentes se desprende que los colectivos de trabajadores desempleados cubiertos por el contrato indefinido de fomento del empleo han experimentado un mayor aumento de su tasa de empleo indefinido, siendo el efecto especialmente significativo para los jóvenes y mayor para los varones que para las mujeres; la tasa de supervivencia de los contratos indefinidos bonificados es un poco inferior a la de los contratos indefinidos ordinarios y parece existir una disminución significativa de dicha tasa de supervivencia después de 24 meses, que era la duración típica de las bonificaciones a la contratación indefinida hasta la aprobación de la Ley 43/2006; y la probabilidad de que un trabajador que entra en el mercado de trabajo con un contrato indefinido bonificado esté ocupado treinta meses después, con el mismo o con otro contrato, es del 87,2% aproximadamente (88,2% para los varones y 85,5% para las mujeres). Así, según datos de la EPA, de los 6.66 millones de contratos indefinidos firmados entre 1999-2004, sólo seguían vigentes 3.55 millones cinco años más tarde. Precisamente, a

todos estos indicios parece responder uno de los cambios implementados en el último y vigente PFE referido a la dilatación de la duración media de estos incentivos (de 2 a 4 años), en un claro intento por evitar que la mortandad contractual pueda ser un componente que acompañe a la finalización de los estímulos y prolongar la vida de los contratos bonificados y así consolidar, o al menos intentarlo, a los trabajadores en las plantillas de las empresas dificultando el cese de los mismos una vez finaliza el beneficio contractual.

XXXII. **Con todo, si bien hay razones para dudar de la eficacia de las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medidas selectivas de fomento del empleo, tampoco se cuenta con datos concluyentes como para desterrar su uso**. Pese a lo limitado de los efectos constatados, hay cierto margen para el optimismo máxime tras las últimas modificaciones operadas en el PFE 2008, referidas a las cuantías y duración de las mismas. Estos cambios ponen de manifiesto una apuesta por implementar medidas en el medio plazo -desterrando el corto plazo como hasta el momento ha ocurrido-, además de focalizar los esfuerzos en los trabajadores con más dificultades de acceso al mercado de trabajo. La más que considerable inversión de dinero público que éstas suponen, parece centrar no sólo el interés de todos los esfuerzos en pos de la creación de empleo estable en España sino, además, albergar esperanzas objetivas para conseguirlo. Pero, en todo caso, y tratándose de un problema que ha alcanzado la

envergadura actual, no es lógico que pueda solucionarse sólo con estas medidas y en el corto plazo. En este sentido, el SPEE dedicará la mayor parte de sus presupuestos para 2008 a fomentar el empleo, disponiendo de 23.732 millones de euros, un 7.6% más que el presupuesto aprobado para 2007 (22.041 millones de euros). El presupuesto del SPEE destinado a políticas activas de empleo ha pasado de 5.290 millones de euros en 2003 a 7.844 en 2008, lo que supone un incremento constante y paulatino de un treinta y tres por ciento. Es más, en cuanto a la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medida selectiva de fomento del empleo, se ha pasado de destinar 2.270 millones de euros en 2004 a los 3.200 de 2008, lo que supone un incremento de un cuarenta y uno por ciento.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

AGUILERA IZQUIERDO, R.: "El principio de 'causalidad' en la contratación temporal", RMTAS, nº 33, 2001.

ALARCÓN CARACUEL, M. R.: "Hacia el Derecho de la Protección Social", en **VVAA:** *Seguridad Social y Protección Social: Temas de actualidad,* Marcial Pons, 1996.

- "Política de Empleo y Protección por Desempleo", en *Política de Empleo y Protección Social,* Segundas Jornadas Tarraconenses de Derecho Social, 1996.
- "Cuatro lustros de Derecho del Trabajo en España: entre la consagración del Estado social y el efecto de las crisis económicas", en VVAA*: El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, 2000.
- "El fomento de la contratación indefinida la facilitación del despido", en VVAA: *Las reformas laborales de 1997*, Aranzadi, 1998.

ALBA RAMÍREZ, A., ÁLVAREZ LLORENTE, G. Y PAGÁN RODRÍGUEZ, R.: *Parados de larga duración: ¿cuántos son, quiénes son, qué tipo de empleo buscan y cuánto tardan en encontrar trabajo*?, MTAS, 1999.

ALBIOL MONTESINOS, I.: *Contratos formativos: prácticas y aprendizaje,* Tirant lo Blanch, 1994.

ALBIOL MONTESINOS, I., CAMPS RUIZ, L. M. Y GOERLICH PESET, J. M.: *La reforma laboral de 1997,* Tirant lo Blanch, 1997.

- *La reforma laboral en el Real Decreto-Ley 5/2001*, Tirant lo Blanch, 2001.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: "El presupuesto de gastos fiscales", en Presupuesto y Gasto Público, nº 1, 1979.

ALFONSO MELLADO, C. L.: *La primera reforma laboral del milenio,* Excmo. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia e Instituto Valenciano de Estudios Sociales, Valencia, 2001.

ALMANSA PASTOR, J. M.*:* "El Acuerdo Nacional sobre Empleo (Contenido y eficacia)", RSS, nº 12, 1981, pp. 7 y ss.

- *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, 7ª edic., 1991.

ALONSO GARCÍA, B.: "El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española", RAP, nº 100, 1983.

- *El régimen jurídico de la protección social del minusválidos,* Civitas, 1997.
- "La integración del minusválido en el mercado ordinario", Tribuna Social, nº 91, 1998.

ALONSO GARCÍA, R. : "El *soft law* comunitario, RAP, nº 154, 2001.

ALONSO OLEA, M.: "Discriminaciones laborales y jurisprudencia constitucional", REDT, nº 15, 1986.

- *El trabajo como bien escaso*, Civitas, 1995.

ALONSO OLEA, M. Y TORTUERO PLAZA, J. L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, 1992.

ALONSO OLEA, M. Y CASAS BAAMONDE, Mª. E.: *Derecho del Trabajo*, Civitas, 19ª edic. 2001.

ALUJAS RUIZ, J. A.: *Políticas activas de mercado de trabajo en España*, CES, 2003.

- "La política de fomento del empleo. Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España", RMTAS, nº 51, 2004, pp. 15 y ss.

ALVARELLOS GALVE, C.: *Sistema institucional y normativo del empleo*, IELSS, 1983.

ÁLVAREZ ALEDO, C.: "Políticas activas de creación de empleo y colectivos desaventajados", Economistas, nº 70, 1996, pp. 23 y ss.

- "Nuevos retos para las políticas activas de empleo". Economistas, nº 77, 1998, pp. 286 y ss.

ÁLVAREZ-URÍA, F.: "De nuevo, los pobres", en VVAA: *Marginación e inserción*, Endimión, 1992.

ANGOITIA GRIJALBA, M.: "Efectos demográficos sobre el gasto en desempleo en el horizonte 2050", RMTAS, nº 21, 2000.

APARICIO TOVAR, J.: *Introducción al Derecho Social de la Unión Europea*, Bomarzo, 2004.

APARICIO TOVAR, J. Y OLMO GASCÓN, A.M.: *La edad como factor de tratamientos desiguales en el trabajo*, Bomarzo, 2007.

ARAGÓN MEDINA, J. Y SANTANA ALFONSO, A. I.: "La Estrategia Europea de Empleo: un proceso en construcción", Gaceta Sindical, nº 5, 2005.

ARANGO FERNÁNDEZ, J.: *La protección por desempleo en España,* Colección Estudios CES, nº 80, 1999.

ARIAS RODRÍGUEZ, J. M.: "Sombras y luces del proyecto del Tratado de Amsterdam", P. J., nº 48, 1997-98, pp. 109 y ss.

ARIZA, J.: "Empleo y cotizaciones sociales", en Cinco Días, 26 de noviembre de 2002, en http://www.cincodias.com/articulo/opinion/Empleo/cotizaciones/sociales/cdsopiE00/20021126cdscdiopi_4/Tes/

ARPIO SANTACRUZ, J.L.: *Las Ayudas Públicas ante el Derecho Europeo de la Competencia*, Aranzadi, 2000.

ASENJO PINILLA, J. L. y EGÜARAS MENDIRI, F.: "El fraude de Ley en el contrato para el fomento de la contratación indefinida", AL, Tomo III, 1998.

AUVERGNON, Ph.: "Le travail des personnes handicapées en milieu ordinaire : un emploi protégé ?", Les Cahiers du CTNRHI, nº 65-66, 1995.

- "El trabajo de los minusválidos en Francia: la Ley y su utilización", RL, nº 1, 1998.

- (**dir**.): *Droit et emploi en Europe du Sud : la convergence dans la différence*. Paris, Ed. MSHA, 2000.

AUZERO, G. : « Le dispositif d'allégement des cotisations sociales », DS, nº 12, 1999.

AZPIROZ VILLAR, E.: "Políticas de Juventud: retos para un nuevo futuro", RMTAS, nº 25, 2000.

- "Plan de Acción Global en materia de Juventud", RMTAS, nº 30, 2001.

BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistémica y estudios de caso*. Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

BALLESTER PASTOR, Mª. A.: "La formación teórica en el contrato de aprendizaje", AL, nº 2, 1995.

- *El contrato de formación y otras formas de contratación laboral en alternancia*, Tirant lo Blanch, 2000.
- "La jurisprudencia del TS en torno a la concatenación contractual: declaraciones de principios y quiebras en un contexto de precariedad laboral", AS, nº 9, 2000.

BARBIER, J-C.: *Les politiques de l'emploi en Europe,* Dominos, Flammarion, 1997.

BARBIER, J-C. Y GAUTIE, J. (DIR.): *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, 1998.

BARRADA RODRÍGUEZ, A. Y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La financiación de la protección social en España: a propósito del Pacto de Toledo*, CES, colección de estudios, nº 41, 1998.

BARRIOS BAUDOR, G. L.: "Programa de fomento del empleo para el año 2001", Boletín de Aranzadi Laboral, nº 6, 2000.

- **Y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.:** "Notas sobre el fomento estatal del empleo en 2003, AS, nº 5, 2003.

BAYLOS GRAU, A. P. (coord.): *La reforma laboral de 1994*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, colección de estudios, nº 38, 1996.

- "Derecho del trabajo y política de empleo en España", DML-online, nº 1, 1999.
- "Por una (re)politización de la figura del despido", Revista de Derecho Social, nº 12, 2000.

BAYLLI, O. : « La relance de la stratégie de Lisbonne ou la quête d'un partenariat politique », revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, nº 489, 2005.

BELORGEY, J-M.: "Des droits sociaux, comment et pour quoi faire?", DS, nº 7/8, 2000, pp. 681 y ss..

BENEYTO CALABUIG, D.: "La reforma laboral de 2001", RTSS (CEF), nº 217, 2001.

BERMEJO VERA, J. (dir.): *Derecho administrativo. Parte especial,* Civitas, 2ª edic., 1996.

BERROCAL, L.: "La Política de empleo en la Comunidad europea: ¿El paro como efecto y como respuesta a la crisis?", RT, nº 59-60, 1980, pp. 13 y ss.

BEVERIDGE, L.: *Pleno empleo en una sociedad libre*, Colección Clásicos, nº 7, MTSS, 1988.

BLAPAIN, R., HEPPLE, B., SCIARRA, S., WEIS, M.: "Derechos sociales fundamentales: propuestas para la Unión Europea", REDT, nº 74, noviembre-diciembre de 1995.

BLAS LÓPEZ, Mª. E.: "Le cadre d'action des partenaires sociaux européens : panorama, mutations et enjeux à l'heure de la mondialisation », DS, nº 5, 2006.

BLASCO LAHOZ, J. F., LÓPEZ GANDÍA, J. Y MOMPARLER CARRASCO, Mª. A.: *Curso de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 2ª edic., 1995.

BLASCO LAHOZ, J. F.: *La reforma de la Seguridad Social: el Pacto de Toledo y su desarrollo*, Tirant lo Blanch, colección laboral, nº 49, 1997.

BLASCO PELLICER, A. A.: "Medidas laborales y de seguridad social en la protección integral contra la violencia de género", Revista jurídica de la Comunidad Valenciana: jurisprudencia seleccionada de la Comunidad Valenciana, nº 17, 2006.

BLAT GIMENO, F. Y GOERLICH PESET, J. Mª.: "Régimen constitucional de la cotización", en VVAA: *XV Jornadas en estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, Madrid, junio, 1992.

BOLTHO, A. Y GLUN A.: "¿Hay alguna política macroeconómica capaz de crear empleos?, RIT (OIT), nº 4-5, 1995.

BON, M.: "Perspectives de la protection contre le chômage", DS, nº 9/10, 1995, pp. 815 y ss.

BORRAJO DACRUZ, E.: "El contenido de la relación jurídica de seguro social", I y II, Revista de Derecho Mercantil, nº 76-77, 1960.

- "Objetivos y bases legales para la promoción de la formación profesional en razón del empleo en España", RT, nº 66, 1982.
- "El modelo constitucional de la Seguridad Social en España", RT, nº 65, 1982.
- **(dir.):** *Comentarios a las Leyes Laborales*, Edersa, 1983.
- "Guía de las Comunidades Europeas", AL, nº 6, 1986.
- "De las Comunidades Europeas a la Unión Europea: el Acta Única y la Europa social", AL, nº 20, 1986.
- **(dir.):** *La reforma del mercado de trabajo*, Actualidad Editorial, S.A., 1993.
- **(coord.):** *El nuevo Estatuto de los Trabajadores: puntos críticos*, Actualidad Editorial, S.A., 1995.
- "Los nuevos contratos laborales o la magia social de las leyes pactadas", AL, suplemento nº 26, 1997.

BORRAJO DACRUZ, E. y DILLA CATALÁ, Mª. J.: "El convenio sobre las Agencias de empleo privadas, 1997. Convenio nº 181 de la OIT", AL, nº 14, 2000.

BROUILLET, J.; RIGAUX, M. Y VANDAMME, F.: « Le modèle social européen : source ou moteur de la construction européenne ?, DS, nº 12, 2006.

BUSTAMANTE OTADUY, J. I.: "El empleo: objetivo prioritario tras el Tratado de Ámsterdam", en **VVAA:** *Políticas de Empleo en la Unión Europea: Presente y Futuro*, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, 1999, pp. 39 y ss.

CABEZA PEREIRO, J.: "Estrategia europea, Estado autonómico y política de empleo", en *XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Laborum, 2007.

CABRA DE LUNA, M. A.: "Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como ejes de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias. Algunas consideraciones en materia de protección social", RMTAS, nº 50, 2004.

CABRERA BAZÁN, J.: "Una visión de futuro de la política social de la Comunidad Económica Europea", en **VVAA:** *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo,* en Estudios ofrecidos por los Catedráticos de Derecho del Trabajo al profesor M. Alonso Olea, Colección Encuentros, M.T.S.S., 1990.

CACHÓN RODRÍGUEZ, L. Y FUNDACIÓN TOMILLO: *Nuevos yacimientos de empleo en España: Potencial crecimiento y desarrollo futuro*, Colección Informes y estudios del MTAS, 1998.

CACHÓN, L. Y PALACIO, J. I.: "Política de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea", en VVAA: *Las relaciones de empleo en España*, Siglo XXI, 1999, pp. 273 y ss.

CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (dir.): Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo, MTAS, 2004.

CAIRÓS BARRETO, D. Mª.: "La política europea de empleo y los planes nacionales de empleo: el Plan de Empleo del Reino de España 2004-2005", TS, nº 176-177, 2005.

CAMPS RUIZ, L. M.: *La reforma del mercado de trabajo,* Tirant lo Blanch, 1994.

CAMMILERI, A-F.: *La protection sociale en Europe,* GLN Joly éditions, 1993.

CÁRCOVA, L. Mª.: ***La opacidad del derecho*, Trotta, 1998.**

CARMONA CONTRERAS, A.: "Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 96, 1997.

- *La configuración constitucional del decreto-ley,* Centro de Estudios políticos y constitucionales, 1997.

CARMONA CONTRERAS, A. y CALVO GALLEGO, F.J.: "Técnica normativa y papel del Real Decreto-Ley: sobre los posibles excesos en la apreciación de la urgencia y de la delegación reglamentaria en el RDL 5/2002", RL, nº 4, 2003.

CARRILLO, M.: "Uso y abuso del decreto-ley", catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Pompeu Fabra, en tribuna del Pais.com, disponible en http://www.elpais.com/articulo/opinion/Uso/abuso/decreto-ley/elpepiopi/20020615elpepiopi_9/Tes.

- 'Stop' al abuso del decreto ley", Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Pompeu Fabra, tribuna en El País.com disponible en http://www.elpais.com/articulo/opinion/Stop/abuso/decreto/ley/elpepiopi/20070420elpepiopi_13/Tes

CASAL, J.: "Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del Siglo XXI: Aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración", REIS, nº 75, 1996.

CASAS BAAMONDE, Mª. E., BAYLOS GRAU, A. Y ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "Flexibilidad legislativa y contractualismo en el Derecho del Trabajo", RL, nº 23, 1987.

CASAS BAAMONDE, Mª. E. Y VALDÉS DAL-RÉ, F.: "Diversidad y precariedad de la contratación laboral en España", RL, nº 7-8, 1989.

CASAS BAAMONDE, Mª. E. y PALOMEQUE LÓPEZ, M. A.: "La ruptura del monopolio público de colocación: colocación y fomento del empleo", RL, nº 5-6, 1994.

CASAS BAAMONDE, Mª. E.: "Formación y estabilidad en el empleo: la formación continua y su 'función preventiva'", RL, nº 24, 1992.

- "Formación y empleo: los contratos formativos y su reforma", RL, Tomo II, 1992.
- "Los contratos de trabajo para la formación y en prácticas", en VVAA: *Aspectos de la contratación laboral*, CGPJ, 1992.
- "Doble principio de subsidiariedad y competencias comunitarias en el ámbito social", RL, nº 8, 1993.
- "Subsidiariedad y flexibilidad del ordenamiento comunitario y participación de los trabajadores en empresas y grupos", RL, nº 10, 1993.
- "Convergencia europea, reformas del mercado de trabajo y territorialización de las políticas y de los servicios públicos de empleo", RL, nº 16/17, 1993,
- "Mercado de trabajo y ordenamiento laboral: el alcance de la reforma", RL, nº 5/6, 1994.
- "La reforma del Derecho del Trabajo. Diez años de legislación

laboral: 1985-1995", RL, nº 1-2, 1996.

- "Diálogo y concertación social: el Acuerdo Interconfederal sobre estructura de la Negociación Colectiva", RL, nº 10, 1997.
- "Transformaciones del trabajo, trabajo de las mujeres y futuro del Derecho del Trabajo", RL, nº 11, 1998.

CASTEL, R.: "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", en VVAA: *Marginación e inserción*, Endimión, 1992.

- *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*, Paidós, 1999.

CASTILLO, S.: "El paro en España: Una encuesta a estudiosos del mercado de trabajo", DL, nº 52, 1997.

CASTRO ARGÜELLES, M. A.: "La incidencia de las Directivas comunitarias en la reforma laboral", REDT, nº 92, noviembre-diciembre de 1998.

CAVAS MARTÍNEZ, F.: "Nuevo programa de incentivos estatales a la contratación indefinida (Estudio a partir de la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre fomento de Empleo y Protección por Desempleo)", AL, Tomo I, 1993.

- "Nuevo régimen jurídico de los contratos de trabajo en prácticas y de aprendizaje" RTSS (CEF), nº 133, 1994.
- "El nuevo Derecho del empleo. A propósito de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre", AS, nº 19, 2003.

CAVAS MARTÍNEZ, F. Y CARDENAL CARRO, M.: "Contratación y modalidades contractuales", en **VVAA***: La reforma laboral de 2001: Análisis del Real Decreto-ley 5/2001, de 2 de marzo*, Aranzadi, 2001.

CAZORLA PRIETO L. M.: *Las llamadas Leyes de acompañamiento presupuestario: Sus problemas de constitucionalidad,* Marcial Pons, 1998.

- **(dir.):** *Comentarios a la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social,* Aranzadi, 2001.

CEBRIÁN LÓPEZ, I.: "La contratación temporal en España y los efectos de la reforma de 1997", Gaceta Sindical, nº 5, 2005.

CECA MAGÁN, E. Y OTROS: *Las diversas modalidades de contratación laboral,* Ediciones Revista General de Derecho, 1999.

CEOE: "Nota sobre el RDL 5/2006", disponible en http://www.aeconsevilla.org/_pdf/reforma_contratacion_laboral.pdf

CES: *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1995,* CES, 1996.

- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1965,* CES, 1997.
- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1997,* CES, 1998.
- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1998,* CES, 1999.
- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1999,* CES, 2000.
- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2000,* CES, 2001.
- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2001,* CES, 2002.
- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2002,* CES, 2003.

- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2003,* CES, 2004.
- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2003,* CES, 2005.
- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2003,* CES, 2006.
- *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2003,* CES, 2007.

CES: *Informe sobre la pobreza y la exclusión social en España*, colección informes, nº 8/1996.

- *La estrategia europea de empleo*, colección informes, nº 1/2001.
- *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*, colección informes, nº 2/2001.
- *Informe sobre el proyecto del plan nacional de inclusión social para el periodo 2003-2005*, colección informes, nº 1/2003.
- *Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, colección informes, nº 3/2003.
- *La situación de las personas con discapacidad en España,* colección informes, nº 4/2003.
- *La inmigración y el mercado de trabajo en España,* colección informes, nº 2/2004.
- *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, informe 1/2005, 2005.

CHASSARD, Y.: “L’avenir de la protección sociale en Europe”, DS, nº 6, 1997.

CLAVERA, J.: "El Fondo Social Europeo. Un análisis de su actuación y de las propuestas de reforma", en REST, nº 4-5, junio de 1989.

COLINA ROBLEDO, M.: “Las distintas modalidades de contratación laboral como instrumentos para la solución del desempleo. El caso español”, RT, volumen II, 1981.

- “La Política Social de las Comunidades Europeas. Balance del año 1984”, RT, nº 78, abril-junio de 1985.
- “Aspectos Sociales de la presidencia española del Consejo de las Comunidades Europeas. El espacio social y el modelo social europeos, fórmulas para llevar a buen término los compromisos derivados del Acta Única Europea y avanzar en el proceso para la consecución de la Unión Europea”, DL, nº 27-28, 1988-89.

COLINA ROBLEDO, M., RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. M. y SALA FRANCO, T*.: Derecho Social Comunitario*, Tirant lo Blanch, 1991.

COMISIÓN EUROPEA: *La Política social europea: Un paso adelante para la Unión (Libro Blanco),* 1994.

- Politique sociale et de l’emploi européenne: une politique pour les citoyens, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, 2000.

- Diez años de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, 2007.

COPPE, A.: "Perspectives de la politique sociale communautaire", DS, nº 11, 1971.

CORRIENTE CÓRDOBA, J. A.: "La aplicación del Derecho Comunitario y su repercusión sobre las Comunidades Autónomas", PJ, nº 16, septiembre 1985.

CRESPO, S.: "Algunas reflexiones sobre el Espacio Social Europeo", en REST, nº 4-5, junio de 1989.

CRUZ VILLALÓN, J.: "El nuevo régimen jurídico de la colocación de trabajadores", TL, nº 32, 1994, pp. 3 y ss.

- "Los instrumentos de fomento de la contratación indefinida", en VVAA*: Estabilidad en el empleo, diálogo social y negociación colectiva: La reforma laboral de 1997*, Tecnos, 1998.
- "El fomento de la integración plena y estable de la mujer en el trabajo asalariado (comentario a la Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras)", RMTAS, nº extraordinario de 1999.
- "La dimensión social de la Unión Europea: surgimiento y evolución", en VVAA: *Una aproximación al Derecho Social Comunitario*, Tecnos, 2000.

CRUZ VILLALÓN, J. Y GÓMEZ GORDILLO, R.: "Las políticas de empleo en sus diversos ámbitos: comunitarios, nacional y autonómico", TL, nº 61, 2001.

DAHRENDORF: *El nuevo liberalismo*, Tecnos, 1989.

DANIEL, CH. : "Les politiques d'emploi: une révolution silencieuse »*,* DS, nº 1, 1998.

DAUGAREILH, I.: "La situation de l'emploi des étrangers en France", Revue de droit sanitaire et social*,* 1997.

DÁVILA MURO, G.: "El combate contra el paro en la Unión Europea: Una estrategia común", PEE, nº 72, 1997.

DEBATES: "Política de Empleo, Acción Social y relaciones laborales", RL, nº 10, 1999.

DE LA PUEBLA PINILLA, A.: "Aspectos laborales y de protección social en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género", RL, nº 6, 2005.

DE LA ROSA, St.: "Stratégie Européenne pour l'Emploi: les nouvelles orientations », DS, nº 12, 2005.

DE LA VILLA GIL, L. E.: "El contrato indefinido para fomento del empleo", DL, nº 54, 1997.

- " 'Do ut facias'. En torno a los estímulos a la contratación laboral", en **VVAA**: *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Homenaje al Profesor Juan Antonio Sagardoy Bengoechea*, 1999.

DE LA DEHESA: "La globalización y los mercados laborales", RIEE, nº 1-2, 1999.

DE LORENZO, R.: "El futuro de las discapacidades en el mundo: El empleo como factor determinante para la inclusión", RMTAS, nº 50, 2004.

DEL REY GUANTER, S.: "Norma estatal, negociación colectiva y estabilidad en el empleo", en **VVAA**: *La duración del contrato de trabajo*, Madrid, 1996.

- "El contrato para el fomento de la contratación indefinida", en **VVAA**: *Estabilidad en el empleo, diálogo social y negociación colectiva: la reforma laboral de 1997*, Tecnos, 1998.

DEMETRIO CASADO: *Sobre la pobreza en España: 1965-1994*, 2ª edic. actualizada, Edit. Hacer, 1994.

- "Conocimiento y gestión del empleo de las personas con discapacidad", RMTAS, nº 50, 2004.

DESDENTADO BONETE, A. y MERCADER UGUINA, J.R.: *El desempleo como situación protegida (Un estudio sobre los problemas de acceso a la protección en el nivel contributivo y en el asistencial*), Estudios de Derecho Laboral, 1ª edición, 1996.

DESDENTADO BONETE, A. Y NOGUEIRA GUASTAVINO, M.: *La Seguridad Social en unificación de doctrina, una síntesis de jurisprudencia (1991-1996),* Colección laboral de Tirant lo Blanch, nº 47, 1997.

DESDENTADO BONETE, A. Y TEJERINA ALONSO, J. I.: "Contrato a tiempo parcial y prestaciones de Seguridad Social", TS, enero, 1998.

DESDENTADO BONETE, A.: "La nostalgia del sistema: reflexiones sobre el derecho de la Seguridad Social en una época en crisis", en **VVAA**: *Reforma Laboral. Tutela judicial y Derechos Fundamentales. Estudios en Homenaje a Juan Antonio Linares Lorente*, CGPJ, 1997.

- "Cuestiones prejudiciales comunitarias planteadas por órganos judiciales españoles en materia de Seguridad Social", RMTAS, nº 12, 1998.

DESDENTADO BONETE, A. Y RIVAS VALLEJO, Mª. P. (coord.): *Tratado médico-legal sobre incapacidades: la incapacidad permanente desde el punto de vista médico y jurídico*, Aranzadi, 2006.

DIÉGUEZ CUERVO, G.: "Estabilidad en el empleo y contratos temporales", REDT, nº 2, 1980.

- *Derecho del Trabajo*, Marcial Pons, 1999.

DÍEZ PICAZO, L.: *Experiencias jurídicas y Teoría del derecho,* Ariel, 2ª edic., 1987.

DOLADO, J. J., GARCÍA-SERRANO, C. Y GÓMEZ, R.: "Creación y destrucción de empleo: Una panorámica con nuevos resultados para España", PEE, nº 72, 1997.

DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ, A.: "El Fondo Social Europeo y España", en REST, nº 4-5, 1989.

DURAND, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, Colección de Seguridad social, MTSS, 1991.

DURÁN LÓPEZ, F.: *El trabajo temporal (la duración del contrato de trabajo),* Madrid, 1980.

- "La flexibilidad y la creación de empleo", en **VVAA**: *Los horizontes del empleo*, Círculo de Empresarios Vascos, 1996.
- "La significación del Estatuto de los Trabajadores en el sistema jurídico laboral", TL, nº 57, 2000.

DURÁN Y LALAGUNA, P.: "Apuntes sobre las acciones positivas", RMTAS, nº 30, 2001.

EDIS: *Las condiciones de vida de la población pobre desde una perspectiva territorial. Pobreza y territorio*, Foessa, Colección de Estudios, 2000.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. Y MERCADER UGUINA, J. R.: "Las agencias de colocación y los servicios integrados para el empleo. La aplicación de nuevos medios técnicos a la gestión de la Seguridad Social. La selección de personal laboral en las Administraciones públicas", RL, II/1995.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: " El Convenio 102 de la OIT, sobre norma mínima de la S.S.", RL, 1988, nº 23.

- “Una enmarañada ampliación de la cobertura por desempleo”, RL, nº 11, 1989.

- “El Decreto-Ley 1/1992: la conmoción de una norma –las medidas de fomento de la contratación indefinida (I)”, RL, nº 12, 1992.

-“El Decreto-Ley 1/1992: la conmoción de una norma el nuevo régimen de protección por desempleo (II)”, RL, nº 13, 1992.

- “Nuevos vientos fríos en la protección por desempleo”, RL, nº 5-6, 1994.

- “Adaptabilidad y causalidad de la contratación temporal en la negociación colectiva posterior a la reforma”, RL, nº 2, 1997.

- El AIEE y su traslación legislativa: significación general y condicionantes específicos”, en VVAA: *Las reformas laborales de 1997*, Aranzadi, 1998.

- “Contratos formativos y contratos temporales: el intento de recuperación de la causalidad”, en VVAA: *Las reformas laborales de 1997*, Aranzadi, 1998.

- “Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, a favor del empleo estable”, RL, nº 6, 2000.

- “Propósitos y despropósitos de la reforma laboral de 2001”, RL, Tomo I, 2001.

- “Las novedades del Tratado de Ámsterdam”, en VVAA: *Euro y Empleo*, Colección de Estudios del CES, 1998.

ESCUDERO, M.: *Pleno empleo,* Espasa, 1998.

ESPINA, A.: "La primera etapa de armonización de los sistemas laborales de la CEE", en Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 4-5,1989.

ESEVERRI MARTÍNEZ, E.: “Derecho a la devolución de ingresos”, en *Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma*, vol. II (Homenaje a F. Sainz de Bujanda), IEF, 1991.

ESTEBAN LEGARRETA, R.: "La reforma de la regulación de empleo de las personas con discapacidad", RL, nº 1, 2001.

- "Una perspectiva histórica de la intervención de los poderes públicos a favor del empleo de las personas con discapacidad", Documentación Laboral, nº 64, 2001.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C.: *Las rentas autonómicas de inserción*, CES, 1998.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C. y GRAU PINEDA, Mª. C.: "El Programa de Fomento del Empleo para el 2000 y el estímulo a la contratación de desempleados en situación de exclusión social (Reflexiones e interrogantes en torno a una fórmula con demasiados cabos sueltos)", Revista de Ciencias Jurídicas, nº 6, 2001.

- "Extranjería y trabajo: consideraciones sobre el acceso al empleo y la contratación laboral de los ciudadanos extracomunitarios", Revista de derecho migratorio y extranjería, nº 13, 2006.

ESTIVILL, J.: "Desde el margen crear un trabajo liberador", en **VVAA**: *Integración social de colectivos marginados*, CEBS, 1990.

EUSEBIO RIVAS, P. DE: " El Fondo Social Europeo: balance y resultados para España", RL, nº 11, 1986.

EUZÉBY, A.: « Financement de la Sécurité social et emploi », DS, nº 11, 1979.

- « Les cotisations sociales en France : problèmes et perspectives », DS, nº 12, 1987.
- « Les prélèvements obligatoires sont-ils excessifs? », DS, 1994.
- "Las cotizaciones sociales y el empleo: ¿Reducción o racionalización?", RIT, vol. 114, nº 2, 1995.

- « L'allégement des cotisations sociales patronales : quels espoirs pour l'emploi ? » DS, nº 4, 2000.

EUZEBY, A. Y CH.: "Modalités de financement de la sécurité sociale, coût de la main-d'oeuvre et emploi dans les pays industrialisés à économie de marché », en BIT : *Sécurité sociale : Quelle méthode de financement ?. Une analyse internationale*, 1983.

- « L'incidence des cotisations sociales patronales : Enjeux du problème », RISS, vol. 37, nº 2, 1984.

EUZEBY, CH.: "LA Stratégie Européenne pour l'Emploi: un improbable succès », Revue du Marché Commmun et de l'Union Europénne, nº 495, 2006.

FALCÓN TELLA, R.: "La desorbitada expansión de concepto de "ayuda de Estado" en la práctica reciente de la Comisión", Quincena Fiscal Aranzadi, nº 7, 2001.

FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

- *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Civitas, 2005.

- *El Régimen jurídico de las subvenciones. Derecho Español y Comunitario,* Consejo General del Poder Judicial, 2007.

FERNÁNDEZ, C. R. y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: "Sobre la responsabilidad del Estado y el efecto directo de las Directivas comunitarias, y su posible incidencia en el Derecho laboral español: Estudio laboral y comunitario de la sentencia Francovich & Bonifaci", RL, nº 11, 1993.

FERNÁNDEZ PAVES, Mª. J.: *La autoliquidación tributaria*, IEF-Marcial Pons, 1995.

- *Las cotizaciones a la Seguridad Social: Análisis jurídico tributario,* Marcial Pons, 1995.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional,* Civitas, 1998.

FERREIRO LAPATZA J. J.: "Derecho presupuestario y técnica legislativa", REDF, nº 87, 1995.

FINA SANGLÁS, L.: "La regulación de las condiciones de trabajo en los Estados miembros de la Comunidad Europea", RL, 1989, nº 22.

- "El reto del empleo", Revista Vasca de Economía EKONOMIAZ, Nº 31-32, 1995.

- "La estrategia de la lucha contra el desempleo en la Unión Europea", Presupuesto y Gasto Público, nº 17, 1995.

- "Planes de acción para el empleo: España, Bélgica y Holanda", en **VVAA:** *Políticas de Empleo en la Unión Europea: Presente y Futuro,* Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, 1999.

- *Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo*, CES, 2001.

FLÓREZ SABORIDO, I. : "Evolución de la política de empleo en España", RL, nº 21, 1993.

- *La contratación laboral como medida de política de empleo en España*, CES, 1995.

FUENTES QUINTANA, E., BAREA TEJERINO, J., GONZALO GONZÁLEZ, B. Y GARCÍA DE BLAS, A.: "Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social Española", PEE, nº 12-13, 1982.

FUNDACIÓN EMPRESA Y SOCIEDAD: *Empresas de Inserción: proveedores de productos y servicios que apoyan el empleo de personas desfavorecidas*, 2000.

GALIANA MORENO, J. M.: "La vigencia en España de los tratados internacionales de carácter laboral", RPS, nº 121, 1979.

- "El lento camino de gestación de la política social comunitaria: desde el Tratado de Roma a la cumbre de Maastricht", REDT, nº 58, 1993.

- "Aspectos sociales del Tratado de Amsterdam", REDT, nº 88, 1998.

GALINDO MARTÍN, M. A.: *Paro e inflación en Europa*, Eudema, 1994.

GARATE CASTRO, J.: "El Fondo social europeo: configuración actual", AL, nº 35, 1987.

GARCÍA BROSA, G.: *Prestaciones por desempleo y duración del paro,* Colección Estudios, nº 23, CES, 1996.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GONZÁLEZ CAMPOS, J. y MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*: *estudio sistemático desde el Derecho español,* Civitas, 1986.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La democracia y el lugar de la ley", en **GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y MENÉNDEZ, A**.: *EL Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Civitas, 1997.

- *Derecho Administrativo II*, Civitas, 10ª edic., 2004.

GARCÍA ESPEJO, Mª. I.: *Recursos formativos e inserción laboral de jóvenes*, Colección Monografías CIS, nº 158, 1998.

GARCÍA FERNÁNDEZ, M.: "El acceso a la empresa y la reforma del mercado de trabajo", TS, nº 40, 1994.

GARCÍA MURCIA, J.: "La protección por desempleo de los trabajadores eventuales del campo", TL, nº 8, 1983.

- "Los programas de empleo comunitario en España: Evolución normativa y conexión con los trabajos de colaboración social", en **VVAA**: *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, MTSS, 1985.

- "Las nuevas normas sobre colocación y cesión de trabajadores: Una primera aproximación a la Ley 10/1994 y normas concordantes", TL, nº 31, 1994.

- "La protección por desempleo: un repaso de jurisprudencia reciente a la luz de los últimos cambios legales", AL, nº 48, 1999.

- "Desempleo", VVAA: *Desempleo*. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, MTAS, 2004.

GARCÍA PERROTE ESCARTÍN, I.: "Concepto, contenido y eficacia del Derecho social internacional y del Derecho social comunitaria", RMTAS, nº 2, 1997.

- "La reforma laboral del año 2001 (Nota sobre el Real Decreto-Ley 5/2001, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad)", Información Laboral, nº 11, 2001.

- "La Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres: una guía de síntesis para su aplicación en la empresa en materias laborales y de Seguridad Social", Información Laboral. Jurisprudencia, nº 15, 2007.

GARCÍA PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R.: *La Ley de igualdad: consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa*, Lex Nova, 2007.

GARCÍA ROCA: *Pedagogía de la marginación*, Popular, 1991.

GARCÍA ROMERO, B.: "La protección jurídico-laboral de los menores", AS, nº 10, 2001.

- "La protección familiar en el sistema español de Seguridad Social", AS, nº 14, 2000.

GARCÍA VALVERDE, Mª. D.: "A los perceptores de pensiones de incapacidad permanente no procede atribuirles automáticamente la condición de minusválido. Interpretación del artículo 1.2 de la Ley 51/2003", AS, nº 14, 2007.

GARCÍA VIÑA, J.: "Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. Primeras notas a su publicación", AL, nº 5, 2004.

GARRIDO MEDINA, L. J.: "Paro juvenil o desigualdad", ambos en REIS, nº 75, 1996.

GAURON, A.: *Aux politiques qui prétendent réduire le chômage (lettre ouverte)*, Balland, 1995.

GAUTIÉ, J.: *Les politiques de l'emploi (les marges étroites de la lutte contre le chômage),* Vuibert, Points Forts, Économie, 1993.

- *La politique de l'emploi*, La Découverte, 1996.

- "Quel avenir pour les politiques de l'emploi?", **en BARBIER, J-C Y GAUTIE, J.:** *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Collection Les Cahiers du CEE, nº 37, Presses Universitaires de France, 1998.

- *Coût de travail et emploi*, Rèperes, La découverte, 1998

GAUTIÉ, J. Y NEFFA, J.C. (COMPS.): *Desempleo y Políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, Lumen Humanitas, 1998.

GAZIER, B., RAY, J-C. Y DUPUIS, J-M.: *Analyse économique des politiques sociales*, PUF, Economie, Presses Universitaires de France, 1988.

GAZIER, B.: *Économie du travail et de l'emploi*, Précis Dalloz, 2ª édition, 1992.

GETE CASTRILLO, P.: "La Ley de Consolidación y racionalización: un hito ambivalente en la persona interminable del sistema de la Seguridad Social", en **VVAA:** *La reforma pactada de las Legislaciones Laboral y de Seguridad Social*, Lex Nova, 1997.

GODFREY, M.: "La lucha contra el desempleo: opciones a medio plazo para las economías en transición", RIT (OIT), nº 1, 1995.

GOERLICH PESET, J. Mª.: "Informe técnico-jurídico sobre el despido colectivo en la Europa comunitaria", en **BORRAJO DACRUZ, E. (dir.):** *La reforma del mercado de trabajo*, Actualidad Editorial, S.A., 1993.

- en **VVAA:** *Comentarios a las Leyes Laborales. La reforma del Estatuto de los Trabajadores. El despido,* T. II., Madrid, Edersa, 1994.

- *La extinción del contrato de trabajo*, Tirant lo Blanch, 1994.

- en **VVAA**: *La reforma laboral de 1997*, Tirant lo Blanch, 1997.

- "El Real Decreto-Ley 5/2001, de reforma del mercado de trabajo: análisis y balance de urgencia", Justicia Laboral, nº 6, 2001.

- en **VVAA:** *La reforma laboral en el Real Decreto-Ley 5/2001*, Tirant lo Blanch, 2001.

- y BLASCO PELLICER, A. A.: "La extinción del contrato de trabajo en la Ley 12/2001, de 9 de julio", RL, nº 1, 2002.

GÓMEZ MUÑOZ, J. M.: "Libertad de circulación de trabajadores en el empleo público en España: análisis crítico del régimen jurídico vigente", RL, nº 23, 1995.

- "Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Ámsterdam y la Cumbre de Luxemburgo (Un análisis de la nueva Política Social Comunitaria en la Europa de la moneda única)", RL, nº 7, 1998.
- *Derecho del Trabajo, libre competencia y ayudas de Estado,* CARL, 2007.

GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "El trabajo temporal de colaboración social", en **VVAA**: *Las relaciones laborales y reorganización del sistema productivo*, Córdoba, 1983.

- "La difícil coyuntura del Derecho del Trabajo", RL, T. II, 1987.

- "La protección por desempleo", RL, nº 20, 1993.

- "Novedades de la protección social del trabajo a tiempo parcial contenidas en el RD-L 15/1998 y en el RD 144/1999", RMTAS, nº 18, 1999.

- "La dimensión europea de la protección social de los grupos vulnerables", en **VVAA**: *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho europeo,* MTAS, colección estudios, nº 36, 2001.

- "La discriminación por razón de edad", TL, nº 51, 2001.

- "Incentivos para la contratación indefinida y para la conversión del empleo temporal en fijo", en VVAA: *La reforma laboral de 2006*, Lex Nova, 2006.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J. J. : "La Política Social europea. Nuevas tendencias para la lucha contra el desempleo: sobre la reducción del tiempo de trabajo", TS, nº 88, 1998.

- "Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad: Real Decreto Ley 5/2002, de 24 de mayo", TS, nº 139, 2002.

GONZALO GONZÁLEZ, B*.:* *Introducción al Derecho Internacional Español de la Seguridad Social*, CES, 1995.

- "El principio de igualdad y la excepción de la "discriminación inversa", RL, nº 12, 1996.

- "La Seguridad Social en la encrucijada: entre los saldos del "Estado del bienestar", RL, nº 22, 1996.

- "El atajo de Maastricht: convergencia económica y divergencia social", RL, nº 18, 1997.

GOÑI SEIN, J. L.: "Los contratos formativos en la Ley 12/2001: alteraciones en el ámbito subjetivo", RL, nº 11-12, 2002.

GORELLI HERNÁNDEZ, J.: "El contrato de inserción y el despido objetivo en la Ley 12/2001", TL, nº 61, 2001.

- "Contrato de inserción", en **OJEDA AVILÉS, A. (DIR.):** *Modalidades de contrato de trabajo*, Tecnos, 2003.

GORZ, A.: *Metamorfosis del trabajo: búsqueda del sentido: crítica de la razón económica*, Sistema, 1995.

GRAND, B. : « Le niveau des prélèvements obligatoires dans les pays de la communauté », DS, 1990.

GRANGEAS, G. Y LE PAGE, J-M.: *Les Politiques de l'emploi*, PUF, 2ª edic. 1992.

-*Les politiques de l'emploi, Que sais-je?,* Presses Universitaires de France, 2ª édition corrigée, 1997.

GREFFE, X.: *Descentralizar a favor del empleo: las iniciativas locales de desarrollo,* Colección informes del MTSS, nº 19, 1990.

GRÉVISSE, S.: "Le renouveau de la Charte sociale européenne", DS, nº 9/10, 2000.

GRIÑÁN MARTÍNEZ, J. A.: "El empleo: viejos problemas, nuevos retos", TL, nº 57, 2000.

GROUP D'ESTUDIS SOCIOLÒGICS SOBRE LA VIDA QUOTIDIANA Y EL TREBALL: *¿Sirve la formación para el empleo?,* Colección Estudios CES, nº 87, 2000.

GUAL SOLÉ, J.: "Creación de empleo y crecimiento económico en España", en **VVAA:** *Políticas de Empleo en la Unión Europea: Presente y futuro,* Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, 1999.

GUANCHE MARRERO, A.: *El derecho del trabajador a la ocupación efectiva*, Civitas, 1993.

GUBIAN, A.: « Alléger les charges sur les bas salaires crée-t-il de l'emploi ? », Charpentier, F. (dir.) : Encyclopédie protection sociale, quelle réfondation?, Liaisons, 2000.

HERNÁNDEZ BERAJANO, M.: "La reducción en los tipos de cotización empresarial como instrumento de fomento del empleo en la nueva reforma laboral", en Escudero Rodríguez, R.: *Aportaciones al debate comunitario sobre "flexiseguridad",* La Ley, 2007.

HERRERA MOLINA, P. M.: *La exención tributaria,* Colex, 1990.

HODGES-AEBERHARD, J.: “La acción positiva en el empleo, un concepto espinoso para los tribunales”, RIT, nº 118-III, 1999.

HUERTAS BARTOLOMÉ, T.: "La dimensión social del mercado interior europeo y la construcción de una nueva política social comunitaria", AL, 1989, nº 25.

IGLESIAS CALERO, M.: *Fundamentos de derecho comunitario europeo*, Colex, 1995.

JEAMMAUD, A.: “Le droit du travail en changement. Essai de mesure” DS, nº 3, 1998, pp. 211 y ss.

JUAN JUAN, A. DE: “Una estrategia global para el empleo: el Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo y el Consejo Europeo de Cardiff”, RMTAS, nº 12, 1998.

KERBOURC’H, J-Y. : « L’Inévitable budgétisations des exonérations de cotizations sociaels de la Loi « Fillon » », Travail et Emploi, avril 2003.

LABORDE, J-P : *Droit de la Sécurité Sociale*, PUF, 2006.

LANDA ZAPIRAIN, J. P.: "La política social comunitaria: entre vinculabilidad jurídica y voluntad política (I)", RL, nº 1, 1992.

-"La política social comunitaria: entre vinculabilidad jurídica y voluntad política (y II)", RL, nº 2, 1992.

- “Las relaciones entre el Derecho del Trabajo y el Derecho del Empleo (sobre el sentido de la ubicación del art. 16 ET en el marco del sistema normativo de la política de empleo)”, REDT, nº 98, 1999.

LARROQUE, P.: "En pro de una nueva política de empleo", RIT (OIT), nº 1, 1989.

LATORRE, A.: *Introducción al Derecho*, Ariel, 9ª edición, 1991.

LAYARD, R., NICKELL, S. Y JACKMAN, R.: *El paro: los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo*, MTSS, Colección Economía y Sociología del Trabajo, nº 70, 1994.

LÁZARO SÁNCHEZ, J. L.: *La intermediación en el mercado de trabajo*, CARL, 2003.

LICERAS RUIZ, D.: "Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo en España", Gaceta Sindical, nº 5, 2005.

LINDLEY, R. M.: "Transición de la escuela al trabajo en el Reino Unido", RIT, nº 115-2, 1996.

LLANO SÁNCHEZ, M.: "El alcance personal de la responsabilidad solidaria en los supuestos de encadenamiento de contratas y subcontratas", AL, nº 10, 2000.

LÓPEZ GANDÍA, J.: "El régimen jurídico del empleo y los programas de fomento del empleo en España (Introducción al estudio de las relaciones entre política laboral y política de empleo", Revista de Trabajo, IES, nº 59-60, 1980.

- "La protección de grupos específicos de trabajadores entre Seguridad Social y Fomento del empleo", RSS, nº 12, 1981.

-"El acceso al empleo de los extranjeros en España", RL, nº 10, 1986

- "La Directiva Comunitaria 79/7, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la progresiva aplicación del principio de igualdad de trato

entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social y sus repercusiones en el Derecho español", NOTICIAS/CEE., nº 43-44, 1988.

- *Negociación colectiva y modalidades de contratación laboral*, Tirant lo Blanch, 1997.

LÓPEZ GANDÍA, J. y OCHANDO CLARAMUNT, C.: "Crisis económica y Estado de Bienestar: Últimas reformas del sistema público de pensiones", RDS (Bomarzo), nº 1, 1998.

LÓPEZ GARRIDO, D.: *Código de la Comunidad Europea,* TOMO I y II, Eurojuris, 1992.

- *Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*, Tecnos, 1986.

- "La naturaleza del Ordenamiento Comunitario Europeo", AL, nº 11, 1986.

- "Reflexiones sobre la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 1/1992, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo", REDC, nº 38, 1993.

LÓPEZ LÓPEZ, J.: "La contratación temporal y el fraude de ley", RL, II/1990.

- "La coordinación comunitaria de los sistemas de protección social de los países miembros", en **VVAA:** *Seguridad Social y Protección Social: Temas de actualidad*, Monografías jurídicas, Marcial Pons, 1996.

- *Seguridad Social Comunitaria y Jurisprudencia Española*, Cuadernos Civitas, 1996.

LÓPEZ MONIS, C.: "Los programas de fomento del empleo", RSS, nº 12, 1981.

LÓPEZ-ÁRANGUREN MARCOS, L. Mª.: *Las empresas de inserción en España: marco de aprendizaje para la inserción laboral,* CES, 2002.

LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, Mª. P.: "Comentario urgente en relación a la Cumbre de Lisboa sobre el futuro del empleo en la Unión Europea", Información laboral-Legislación y Convenios Colectivos, nº 11, 2000.

LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: "Análisis sucinto del Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007, de 13 de Abril", Actualidad jurídica Aranzadi, nº 733, 2007.

LUJÁN ALCARAZ, J.: "El contrato para el fomento de la contratación indefinida", en **VVAA**: *La reforma laboral de 2001: Análisis del Real-Decreto Ley 5/2001, de 2 de marzo*, Aranzadi, 2001.

- "La Ley (básica) de empleo de 2003", AS, nº 20, 2003
- "El nuevo programa de fomento del empleo", AS, nº 20, 2006.

LYON-CAEN, G. y LYON-CAEN, A.: *Droit Social international et européen*, Précis Dalloz, 1993, 8ª edición.

MAIRESSE, J. (dir.): *Emploi et chômage*, Références, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1982.

MALINVAUD, E.: *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: Analyse économique*, La Documentation Française, 1998.

MANCINI, F. : "Derecho del Trabajo y Derecho Comunitario", RL, nº 4, 1986.

MARAVALL CASESNOVES, H.: "La Política de empleo, una rama del Derecho del trabajo (su importancia en España)", RT, nº 35-36, 1971.

MARIÑO MENÉNDEZ, F.: "Introducción: Aproximación a la noción de persona y grupo vulnerable en el Derecho europeo", en **VVAA**: *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho europeo*, MTAS, 2001.

MARTIN, PH.: "Le Traité d'Amsterdam inaugure-t-il une politique communautaire de l'emploi?", Revue Trimestrielle de Droit Européen, nº 36, 2000.

MARTÍN CASTRO, Mª. B.: "Políticas de Juventud en España: aspectos institucionales y competenciales en un Gobierno multinivel", RMTAS, nº 25, 2000.

MARTÍN LÓPEZ, J.: "Algunas reflexiones sobre la naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social (A propósito de las SSTS de 3 de diciembre de 1999)", RL, nº 23-24, 2002.

MARTÍN NAVARRO, J. L.: *Paro y búsqueda de empleo: Una aproximación desde la teoría económica*, Universidad de Sevilla, 1995.

MARTÍN PUEBLA, E.: "El empleo en la renovada Estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España", RMTAS, nº 72, 2008.

MARTÍN QUERALT, J. Y LOZANO SERRANO, C.: *Curso de Derecho financiero y tributario*, Tecnos, 13ª edic., 2002.

MARTÍN QUERALT, J.: "La Ley de Acompañamiento o el sinvivir del Derecho", Tribuna Fiscal, nº 74, 1996.

MARTÍN VALVERDE, A.: "Concurrencia y articulación de normas laborales", RPS, nº 119, 1978.

- "La Política de Empleo: caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo", DL, nº 9, 1983.

- "Legislación laboral y regulaciones de trabajo en la Agricultura", en **VVAA**: *Relaciones y reorganización del sistema productivo*, Córdoba, 1983.

- "La aplicación jurisdiccional del Derecho Social de la Comunidad Europea", estudio preliminar en **VVAA:** *Política Social de la Comunidad Europea, Volumen 3, Jurisprudencia Social (1964-1972),* Tomo I, MTSS, 1992.

-"Concertación social y diálogo social", RL, 1994, nº 22.

- "La supresión del monopolio público de la colocación", en **VVAA:** *Estudios dedicados al Profesor Manuel Alonso Olea: Reforma de la legislación laboral*, AEDTSS, Marcial Pons, 1995.

- "Las reformas de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (1980-1999)", REDT, Edic. Especial, nº 100, 2000.

MARTÍN VALVERDE, A., RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F. Y GARCÍA MURCIA, J.: *Derecho del Trabajo,* Tecnos, 9ª edic., 2000.

MARTÍN, C. : "El mercado de trabajo español en perspectiva europea: Un panorama", PEE, nº 72, 1997.

MARTÍNEZ ABASCAL: "La contratación coyuntural en el ordenamiento laboral español como instrumento flexibilizador del mercado de trabajo", AL, nº 2, 1990.

MARTÍNEZ EMPERADOR, R.: *Estabilidad en el empleo y contratación temporal*, Madrid, 1983.

MARTÍNEZ FONS, D.: “Los efectos de la normativa comunitaria relativa a las ayudas de Estado sobre las políticas de empleo en los procesos de reestructuración empresarial”, comunicación al XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, disponible en www.aedtss.es

MARTÍNEZ MARTÍN, R.: “Aproximaciones teóricas a los procesos de inserción laboral”, RMTAS, nº 26, 2000.

MARTÍNEZ RAMÍREZ, J. M. y RODRÍGUEZ BARÓ, R.: "La incorporación de España a las Comunidades Europeas y su repercusión en el orden Jurisdiccional social", TL, nº 6, 1986.

MARX, I.: “Subvenciones al empleo y reducción de las cotizaciones empresariales. Dictamen de los estudios empíricos”, RIT, vol. 120-1, 2001.

MATEU CARRUANA, Mª. J.: *Medidas laborales, de protección social y de fomento del empleo para las víctimas de violencia de género*, Dykinson, 2007.

MAYORAL LOBATO, J.: *Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local: Territorio, economías locales y formas flexibles de regulación*, Forum Universidad-Empresa, 1992.

MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Lex Nova, 1988.

MERCADER UGUINA, J.R.: “Medidas de fomento de la ocupación y de control del fraude en la protección por desempleo. Selección de jurisprudencia, RL, nº 5/6, 1994.

- *El trabajo a tiempo parcial*, Valladolid, 1994.

- "La intermediación en el mercado de trabajo tras la reforma laboral: realidades y respuestas", RTSS, nº 14, 1994.

- "Desempleo y libre circulación de trabajadores", RMTAS, nº 7, 1998.

- "Racionalidad del Derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento (Modificaciones en materia de procedimientos y acción protectora de la Seguridad Social en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)", RL, nº 5, 1998.

- "El paro de larga duración en España: un análisis multifactorial", RL, nº 2, 1998.

- "La opacidad de las Leyes de Acompañamiento (Materias laborales y de Seguridad Social en la Ley de Acompañamiento para el 2001)", RL nº 7, 2001.

- "Comentarios a la Ley 53/02, de 30 de diciembre, de Medidas Urgentes Fiscales, Administrativas y del Orden Social: rotos, descosidos y otros remiendos", Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, nº 1, 2003.

- "El compromiso de actividad: significado, contenido y alcance", RL, nº 1, 2003.

- "Avalanchas normativas y legislación al por mayor: algunas reflexiones sobre la Ley de Acompañamiento para el 2004", RL, nº 1, 2004.

- "La Parte General de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres: la extensión material de la tutela por razón de sexo", en **VVAA**: *La Ley de igualdad: consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa*, Lex Nova, 2007.

MERCADER UGUINA, J.R. Y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: "Reflexiones en torno al Reglamento General de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social: el RD 1415/2004, de 11 de junio", RL, nº 2, 2004.

MIGUÉLEZ, F. Y PRIETO, C.: *Las relaciones laborales en España,* Siglo XXI, 1991.

MILLS, C.: *Économie de la protection sociale*, Sirey, 1994.

MIRANDA BOTO, J. Mª: "Los servicios públicos de colocación en el Derecho comunitario: ¿Derecho social o Derecho de la competencia?", AL, nº 15, 2001.

MIRÓN HERNÁNDEZ, Mª DEL M.: *El Derecho a la formación profesional del trabajado*r, CES, 2000.

MOLINA HERMOSILLA, O. Y MOLINA NAVARRETE, C.: "Más acá y más allá del trabajo: Comentario a la Ley 53/2003, de Empleo", en **MOLINA NAVARRETE, C.** (coord.): *Las reformas sociolaborales del final de la legislatura*, CEF, 2004.

MOLINA NAVARRETE, C. (COORD.): *Las reformas sociolaborales del final de la legislatura*, CEF, 2004.

- *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos*, Mergablum, 2005.
- "Aspectos laborales del Estatuto Básico del Empleado Público: de la convergencia a la "unificación" parcial de estatutos", Revista de Trabajo y Seguridad Social de estudios financieros, nº 293-294, 2007.

MOLINA NAVARRETE, C., MOLINA HERMOSILLA, O. Y VILLAR CAÑADA, I. M.: "Derecho y empleo: Balance de las aplicaciones prácticas de la reforma laboral de 1997", TL, nº 54, 2000.

MOLINA NAVARRETE, C. Y GARCÍA JIMÉNEZ, M.: "Contratación laboral y política de empleo: primera fase de la nueva reforma del mercado de trabajo", RTSS (CEF), nº 217, 2001.

MONEREO PÉREZ, J. L.: "La Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores" (I), REDT, nº 56, 1992 y (y II), REDT, nº 57, 1993.

- "La libre circulación de trabajadores en las Administraciones Públicas de los países comunitarios", RL, nº 9, 1994.

- (ed.): *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*, Universidad de Granada, 1996.

- *El sistema de protección por desempleo en España*, Tirant monografías, nº 69, 1997.

- *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Editorial Trotta, 1999.

- *El derecho a la renta de inserción: Estudio de su régimen jurídico*, Comares, 1999.

MONGE RECALDE, J. L.: *Comentarios a la reforma laboral de 1994*, Bosch, 1994.

MONTESINOS OLTRA, S. Y BOSCH CHOLBI, J. L.: "Los derechos adquiridos y las exenciones tributarias", Jurisprudencia tributaria Aranzadi, Tomo III, 1995.

MONTOYA MELGAR, A.: "El Derecho internacional de la Seguridad Social", RPS, nº 61, 1961.

- "La estabilidad en el empleo: la regla y sus excepciones", REDT, nº 10, 1982.

- "Las respuestas del Derecho del Trabajo a la crisis económica", REDT, nº 14, 1983.

- "El derecho a la no discriminación en el Estatuto de los Trabajadores", DL, nº 7, 1983.

-Derecho del Trabajo y crisis económica, 1990.

-"Los instrumentos jurídicos de la política de empleo", en **VVAA**: *Los horizontes del empleo*, Círculo de empresarios vascos, Bilbao, 1996.

- "Estabilidad en el empleo y nuevas propuestas de fomento de la contratación indefinida", DL, nº 58, 1999.

MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M. Y SEMPERE NAVARRO, A. V.: *Derecho Social Europeo*, Tecnos, 1994.

MORALES ORTEGA, J. M.: *La comunitarización del empleo: su recepción por parte del Reino de España*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2003.

MORENO MARCOS, M.: "Medidas de fomento del empleo y Reglamento 2204/2002/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2002, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo. (A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 14 de abril de 2005)", RMTAS, nº 62, 2006.

MORÓN PRIETO, R.: "¿Fomento de la contratación indefinida?", Diario El País, 5-VI-1997.

- "Conclusiones sobre el empleo de la Presidencia del Consejo Europeo de Viena y directrices para el empleo 1999. La consolidación del proceso de Luxemburgo", RMTAS, nº 17, 1999.

- "La regulación comunitaria de la contratación temporal. (Comentario a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada)", TL, nº 55, 2000.

- "Estímulos a la Contratación: Fomento del Empleo y Financiación de las Empresas", Foro de Seguridad Social, nº 10, 2003.
- "El nuevo programa de fomento del empleo. Comentario al RDL 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo", RGDTSS, nº 12, 2006.

MOSLEY, H..G.: "La dimensión social de la integración europea", RIT, nº 1, 1990.

MTAS: *La Política de Empleo en España: Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*, MTAS, 1998.

- *La evaluación de las políticas de ocupación*, MTAS, 2000.
- *La Política de Empleo en España. Informe base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*, MTAS, 2001.
- *La Política de Empleo en España. Informe base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*, MTAS, 2003.
- *Evaluación de políticas activas de empleo. El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*, colección Informes y Estudios, MTAS, 2004.

MUÑOZ MACHADO, S.: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, 1986.

NACIONES UNIDAS: *Statistical charts and indicators on the situation of youth, 1970-1990*, Nueva York, 1992.

- *Informe de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Viena, 26 de julio a 6 de agosto de 1982, resolución 37/51.
- *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril 2002*, ONU, 2002.

NAVARRO AZPÍROZ, G.: "Apunte sobre la correcta interpretación y aplicación del artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad", Diario La Ley, Año XXVII, nº 6484.

NAVARRO NIETO, F.: *El tratamiento de la política de empleo en la Unión europea,* Documentos CES, 2000.

NAVARRO NIETO, F. Y SÁEZ LARA, C.: *La flexibilidad en la nueva relación de trabajo*, Madrid, 1998 .

NOGUEIRA GUASTAVINO, M.: "Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam", RMTAS, nº 7, 1998.

O'HIGGINS, N.: *Desempleo juvenil y Política de empleo: Una perspectiva global,* Informes OIT, MTAS, 2001.

OCDE: *Tax expenditures. A review of the issues and country practice*s, OCDE, 1984.

- *Los servicios públicos de empleo,* Informes OCDE, MTSS, 1986

- *Perspectivas del empleo*, MTSS, 1988.

- Estudio *de la OCDE sobre el empleo: hechos, análisis, experiencias*, Ed. Mundi-Prensa, 1994.

- *La stratégie de L'OCDE pour l'emploi: Accélérer la mise en oeuvre (le chômage dans la zone OCDE 1950-1997),* OCDE, 1996.

- *La stratégie de L'OCDE pour l'emploi: Renforcer l'éfficacité des politiques actives du marché du travail (le chômage dans la zone OCDE, 1950-1997),* OCDE, 1996.

- *Estudio de la OCDE sobre el empleo,* Informes OCDE, MTSS, 1997.

- *Pour des politiques de l'emploi plus efficaces: la gestion locale,* OCDE, 1998.

- *Perspectivas del empleo 2000,* Informes OCDE, MTAS, 2000.

- *Envejecimiento y políticas de empleo. España,* Informes OCDE, MTAS, 2004.

- *Perspectivas del empleo 2007,* Informes OCDE, MTAS, 2007.

OFFE, C.: *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Alianza Editorial, 1992.

OIT.: *La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000*, OIT, Ginebra, 1984.

- *El empleo en el mundo*, 1996-97, Ginebra, 1996.

- *Meeting the youth employment challenge*, 2001.

- *Ageing of the Labour Force in OECD Countries: Economic and Social Consequences*, OIT, Employment Paper, 2000/2.

OJEDA AVILÉS, A.: "El final de un principio: la estabilidad en el empleo", en **VVAA**: *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Gaspar Bayón Chacón*, Madrid, 1980.

- "El Derecho estatal del Trabajo y su codificación conforme a la Ley 8/1980", DL, nº 9, 1983.

- "El procedimiento de colocación, revisitado", RL, nº 14, 1983.

- *Programas contra el paro y restauración empresarial*, IELSS, 1985.

- *Las pensiones de invalidez y vejez en la Unión Europea*, Trotta, 1994.

-"Subsidiariedad y competencias concurrentes en el Derecho Social Comunitario ", RL, nº 10, 1994.

- *El sistema común Europeo de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch "Colección Laboral", nº 40, Valencia, 1996.

- (coord..): *Modalidades de contrato de trabajo*, Tecnos, 2003.

OLARTE ENCABO, S.: *Los contratos temporales estructurales: aspectos jurídico-prácticos*, Comares, 2000.

- *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: La "subjetivación" de las políticas activas de empleo*, Aranzadi, 2008.

OLIVÉ, A., COSTAL, D., SANCHO, M-R.: "Entity evolution in USA Hierarchies", Lecture Notes In Computer *Science*, 1728, 1999.

ORCARAY REVIRIEGO, J.J.: "La nueva Ley de Empleo", JL, nº extraordinario, 2003.

ORTIZ BLANCO, L.: *Derecho de la competencia europeo y español*, Dykinson, 2008.

ORTIZ LALLANA, Mª. C.: "Tendencias actuales y puntos de interés en la Política Social comunitaria (I)", AL, nº 28, 1988.

-"Balance de la Jurisprudencia del TJCE en materia laboral y de la jurisprudencia social durante 1987", AL, nº 44, 1988.

-"Balance de la jurisprudencia del TJCE en materia laboral y de la jurisprudencia social durante 1987 (y II)", AL, nº 45, 1988.

-"Derecho social comunitario: principios, fuentes y conexión con el Derecho interno (I)", AL, 1992, nº 40 y (II), AL, nº 41, 1992.

- "La Unión Europea y las políticas activas de empleo", RMTAS, nº 17, 1999.

OSUNA LLANEZA, J.J y BUENO SUÁREZ, C.: "La evaluación de las políticas públicas: el caso de las políticas de fomento al empleo estable", ICE, nº 836, 2007.

PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: "El derecho constitucional de igualdad en las relaciones de trabajo", DL, nº 8, 1983.

- *Política de Empleo en España (1977-1983): Un quinquenio de política centrista ante la crisis económica,* Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, 1985.

- "La "reforma del mercado de trabajo" y las transformaciones del Derecho del Trabajo", RL, nº 16/17, 1993.

- "La Política Social comunitaria: balance crítico y perspectivas", en **VVAA**: *III Jornadas sobre la Comunidad Europea: Políticas Sociales y de Formación Profesional en la Europa Comunitaria*, Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, Universidad de Sevilla, 1995.

- *La reforma laboral de 1997: Guía práctica para su aplicación*, Praxis, 1997.

- "Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social", en **VVAA**: *Derecho de la Seguridad Social*, 2ª edic., 1999.

- "La abusiva utilización del Decreto-Ley por la política de empleo", RDS, nº 19, 2002.

PALOMEQUE LÓPEZ, M-C Y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo*, Ceura, 2ª edic., 1994.

PASCUAL GARCÍA, J.: "Las subvenciones del Estado y Organismos Autónomos en el ordenamiento presupuestario", presupuesto y Gasto Público, nº 7, 1980.

- *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Colección de estudios jurídicos nº 6, BOE, 1999.

PECES-BARBA, G.: *Derechos Fundamentales*, SPUCM, 1983.

- "Prólogo", en Bobbio, N.: *El tiempo de los derechos*, Sistema, 1991.

- “Los derechos económicos, sociales y culturales: su génesis y su concepto”, Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, nº 6/98.

PEDRAJAS MORENO, A.: “EL contrato de aprendizaje”, RL, nº 5, 1994.

-“El contrato para el fomento de la contratación indefinida”, **VVAA**: *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social*, Lex Nova, 1997.

- “Novedades en la contratación laboral tras el Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo”, RL, nº 13, 1997.

- “Aplicación de las novedades en materia de contratación laboral surgidas de las reformas”, en **VVAA**: *Las reformas laborales. Análisis y aplicación práctica*, Valladolid, 1999.

PELLET, R.: “Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité Sociale », DS, 1995.

PENNINGS, F.: *Introduction to European Social Security Law*, Kluwer Sovac series on Social Security, 1994.

PEREDO LINACERO, J. A.: "Aspectos sociales de la integración", PE, nº 25, 1985.

PEREDO LINACERO, J. A. Y OTROS: *La Política social en la Comunidad Europea*, Trivium, 1986.

PÉREZ-BEDMAR, Mª S.: “El estatuto básico del empleado público: comentario al contenido en espera de su desarrollo”, RL, nº 18, 2007.

PÉREZ CAPITÁN, “La responsabilidad en materia de cotización a la Seguridad Social en las contratas y subcontratas”, RDS, nº 5, 1999.

PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: *Nuevas tecnologías y mercado de trabajo*, Tirant lo Blanch, 1990.

-"La flexibilidad y la doctrina: la extraña pareja", RL, nº 1, 1991.

El Derecho Comunitario en el Tratado de la Unión Europea, Estudios de Derecho Laboral, Civitas, 1994.

-"El Protocolo Segundo del TUE", TS, nº 42, 1994.

- "El contrato de fomento de la contratación indefinida", AL, nº 31, 1997.

-"El contrato de fomento de la contratación indefinida", en **VVAA:** *La reforma del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida: puntos críticos*, Granada, 1999.

- "La reforma laboral de 2006: Un análisis jurídico del RDL 5/2006, de 9 de julio, para la mejora del crecimiento y el empleo", en VVAA*: La reforma laboral: Comentarios al Real decreto-ley 5/2006*, La Ley, 2006.

PÉREZ DEL RÍO, T.: "El concepto de prestaciones de "asistencia social" establecido por la Corte de las Comunidades Europeas y la normativa española", TL, nº 7, 1986.

-"La dimensión social del Mercado Único Europeo", REDT, nº 47, 1991.

- "La discriminación por razón de género en el empleo y las condiciones de trabajo", Gaceta Sindical, nº 5, 2005.

PÉREZ LUÑO, A.E.: *La seguridad jurídica,* Ariel, 1991.

PÉREZ INFANTE, J. I.: "La medición del desempleo en España: La EPA y el paro registrado", RMTAS, nº 21, 2000.

- "La reforma laboral de 2006 y el cambio en el sistema de incentivos a la contratación indefinida en España", RMTAS, nº 66, 2007.

PÉREZ MENAYO, V.: *Europa y la Seguridad Social*, Fundación Universidad-Empresa*, 1990.*

PÉREZ PÉREZ, M.: "El Derecho del Trabajo en la década de los 90", RL, Tomo I, 1994.

PÉREZ ROYO, F.: "Ingresos tributarios a la Seguridad Social", en **VVAA**: *Curso de Derecho Tributario, Parte especia*l, Marcial Pons, 2003.

PÉREZ YÁNEZ, R.: "El Contrato Para el Fomento de la Contratación Indefinida", en **CARDENAL CARRO, M.** (coord..): *Vademécum de Contratación Laboral*, Murcia, 2001.

- "Algunas novedades legislativas en materia de empleo: el programa anual de fomento del empleo y el tratamiento del empleo con la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género", RL, nº 6, 2005.

PESKINE, J. : « Les charges sociales des entreprises et le financement de la protection sociales », DS, 1982.

PHILIP, CH.: *Droit social européen*, Masson, 1985.

PIMENTEL SILES, M.: "Las políticas activas de empleo para 1998", Presupuesto y gasto Público, nº 21, 1997-1998.

PLAENDER, R. y PÉREZ SANTOS, J.: *Introducción al Derecho comunitario europeo*, Civitas, 1985.

POCAR, F.: *Derecho comunitario del Trabajo*, Civitas, 1988.

POCHARD, M.: *L'Emploi et ses problèmes*, PUF, 4ª edic., 1996.

POLO, J. A.: "El acervo comunitario en materia laboral: ¿reformar para no cambiar?", RL, nº 5, 1985.

PRADOS DE REYES, F. J.: "Inserción profesional y formación en el trabajo", en **MONEREO PÉREZ, J. L**. (dir.): *La reforma del marco normativo del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida: Puntos críticos*, Comares, 1999.

- "Nueva ordenación del contrato para el fomento de la contratación indefinida (de la política de empleo a la regulación estable)", TL, nº 61, 2001.

PRIETO PRIETO, A.: "La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo", RMTAS, nº 52, 2004.

PRIETO SANCHÍS, L.: "Del mito a la decadencia de la Ley. La Ley en el Estado Constitucional", en su obra *Ley, principios, derechos*, Instituto de Derechos Humanos de Bartolomé de las Casas/Dykinson, 1998.

PUMAR BELTRÁN, N.: *Política activa de empleo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 2003.

PURCALLA BONILLA, M. A. Y RIVAS VALLEJO, Mª. P.: "Los contratos formativos y a tiempo parcial al amparo del nuevo régimen jurídico introducido por el Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo", TS, nº 124, 2001.

PURCALLA BONILLA, M. A. Y CISCART BEA, N.: "Derecho del Empleo: delimitación y contenido", TS, nº 131, 2001.

QUINTANILLA NAVARRO, B.: "La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de octubre de 1995 sobre el caso "Kalanke *versus* Glissmann"", AL, nº 5, 1996.

- “El contrato de inserción [art. 15.1.d) ET]”, RMTAS, nº 33, 2001.

QUIRÓS TOMÁS, J. Y ALCAIDE CASTRO, M.: “Formas de búsqueda de empleo en España en el período 1987-1992”, RL, nº 2, 1994.

RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. M.: "Libertad de establecimiento y de prestación de servicios en la Comunidad Económica Europea", AL, nº 33, 1989.

- "Las normas comunitarias en materia de Seguridad Social", R. Treball, nº 18, 1992.

- “El programa público de fomento de la contratación indefinida en la Ley 22/1992”, Tribuna Social, 1992.

- “Conversión de contratos temporales en indefinidos de fomento del empleo: ante la proximidad del día 17 de Mayo de 1998”, AL, Tomo II, 1998.

RAMOS MARTÍN, N. E.: “El diálogo social en la Unión Europea”, AL, nº 33, 2000.

RAMOS QUINTANA, M. I.: *El trabajo de los extranjeros en España*, Tecnos, 1989

-“Trabajadores extranjeros e integración social”, Temas Laborales, núm. 54, 2000.

-“Retos y transformaciones en Europa ante el fenómeno de la inmigración”, RDS, nº 13, 2001.

-“Trabajadores extranjeros y mercado de trabajo: nuevas vías y modalidades de contratación”, Justicia Laboral, nº 23, 2005.

- “Inmigración y globalización económica: ¿un lugar para el Derecho del Trabajo?”, RMTAS, nº 63, 2006.

RECIO, A.: “Notas sobre el modelo de empleo español”, Gaceta Sindical, nº 5, 2005.

REHN, G.: *Ensayos sobre política de empleo activa*, MTSS, 1989.

REHTANZ, H.: "Empleo y desempleo, 1960-1990, RIT (OIT), nº 6, 1975.

REY GUANTER, S. DEL: "El Fondo Social Europeo", RL, nº 12, 1986.

- "Los instrumentos normativos del Tratado de Roma en el desarrollo de la política social comunitaria", RL, 1987-II.

-"La aplicación de los valores superiores de la Constitución española en el Derecho del Trabajo", RL, nº 6, 1988.

- "Desregulación, juridificación y flexibilidad en el Derecho del Trabajo", RL, nº 10, 1989.

REY GUANTER, S. DEL Y LÁZARO SÁNCHEZ, J. L.: "La transformación de la intermediación en el mercado de trabajo a la luz del Convenio 181 OIT: Iniciativa privada y nuevas tecnologías", RL, nº 11, 2000.

RIBAS, J. J.; JONCZY, M. J. y SÉCHÉ, J.C.: *Derecho social europeo,* Instituto de estudios sociales, MTSS, 1980.

RIVERO LAMAS, J.: *Estabilidad en el empleo en España y el Mercado Común*, Barcelona, 1971.

- "Técnicas modernas de garantía del empleo", REDT, nº 33, 1988.

- "El empleo y las relaciones laborales en el umbral del siglo XXI: una perspectiva comparada", TL, nº 44, 1997.

- "Unificación y pluralismo jurídico del Derecho Social en la Unión Europea", RL, nº 10, 2007.

ROBLES MORCHÓN, G.: *Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea*, Ceura, 1988.

ROCHA SÁNCHEZ, F. y RUBIALES PÉREZ, M.: "Tendencias sectoriales y ocupacionales del empleo en España", Gaceta Sindical, nº 5, 2005.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Á.: "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", en **VVAA**: *Estudios en homenaje al profesor A. Menéndez Menéndez*, Civitas, 1996.

- *El Presupuesto del Estado, Introducción al Derecho Presupuestario*, Tecnos, 1970.

RODRÍGUEZ DRINCOURT ÁLVAREZ, J.R.: "La nacionalidad como vía de integración de los inmigrantes extranjeros", REP, nº 103, 1999.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "El principio de estabilidad en el empleo. Avances y retrocesos tras la promulgación del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo", RTSS (CEF), nº 220, 2002.

RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "Plan de Fomento del Empleo para el año 2001", en **VVAA**: *La reforma laboral de 2001: Análisis del Real Decreto-ley 5/2001*, de 2 de marzo, Aranzadi, 2001.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: "La Carta Social europea y la problemática de su aplicación", RPS, nº 118, 1978.

- "Derecho del Trabajo y concertación social como instrumento de la política de empleo", en VVAA: *Jornadas técnicas sobre concertación social y empleo*, IELSS, 1982.

- "El primer Protocolo adicional de la Carta Social Europea", RL, nº 23, 1988.

-"El primer Protocolo adicional de la Carta Social Europea (y II)", RL, nº 24, 1988.

-"La dimensión social del Mercado Interior (I)", RL, nº 1, 1989.

-"La dimensión social del Mercado Interior (II)", RL, nº 2, 1989.

-"La dimensión social del Mercado Interior (y III)", RL, nº 3, 1989.

-"La Declaración de Derechos Sociales Comunitarios (I)", RL, nº 20, 1989.

-"La Declaración de Derechos Sociales Comunitarios (II)", RL, nº 21, 1989.

-"La Declaración de Derechos Sociales Comunitarios (III)", RL, nº 22, 1989.

-"La Declaración de Derechos Sociales Fundamentales (y IV)", RL, nº 23, 1989.

-"Derecho del trabajo y mercado", en VVAA: *La reforma laboral de 1994*, Marcial Pons, 1994.

-"Discriminación, igualdad de trato y acción positiva", RL, nº 22, 1995.

- "Acción positiva, igualdad de oportunidades e igualación en los resultados", RL, nº 13, 1996.

- "Protección social y política de empleo en el trabajo eventual en la agricultura", RL, Tomo I, 1997.

-"De Maastricht a Ámsterdam: Derechos sociales y empleo", RL, nº 4, 1998.

-"El proceso legislativo comunitario y el Derecho Social Europeo", RMTAS, nº 12, 1998.

- "Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam", en VVAA: *Euro y Empleo*, Colección de Estudios del CES, 1998, pp. 57 y ss.

- "Política de Empleo y dimensión territorial", RL, nº 14, 1998.

- "Empleo juvenil y política de empleo", RL, nº 12, 1998.

- "La conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (I, II y III)", RL, nº 17-19, 1999.

- "El empleo de las personas con minusvalía", RL, nº 3, 1999.

- "Igualdad de género y políticas comunitarias", RL, nº 6, 2000.

- "Empleabilidad y acceso a la formación", RL, nº 10, 2001.

-"Ayudas públicas para el empleo y libre competencia", RL, nº 23, 2001.

-"Empleo y exclusión social", RL, nº 10, 2002.

- "Constitución Europea, política social y método abierto de coordinación", RL, nº 21, 2005.

- “La nueva dimensión de la protección del desempleo”, RL, nº 13, 2002.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.; CASAS BAAMONDE, M. E. y VALDÉS DAL-RÉ, F.: "Las incertidumbres de lo social en el Mercado Único", RL, nº 1, 1993.

- “La reforma del mercado de trabajo ‘para el incremento del empleo y la mejora de su calidad’", RL, nº 7, 2001.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y CASAS BAAMONDE, M. E.: "El reconocimiento de los derechos sociales en la Unión Europea", RL, nº 12, 1995.

-"Por una Constitución Social Europea", RL, nº 13, 1995.

RODRÍGUEZ PIÑERO, M. Y FERNÁNDEZ LÓPEZ, Mª. F.: *Igualdad y discriminación*, Tecnos, 1986.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. Y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “La extinción del contrato de trabajo y el desempleo”, RSS, nº 12, 1981.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. C.: “`Outplacement’, `head-hunters’ y otras formas de intervención privada en el mercado de trabajo”, en **MONEREO PÉREZ, J. L. (ED.):** *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*, XII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, 1996.

- “El proceso legislativo comunitario y el Derecho Social Comunitario”, RMTAS, nº 12, 1998.

- “La reforma laboral de 2001 y el empleo: una perspectiva general”, TL, nº 61, 2001.

RODRÍGUEZ RAMOS: "Pasado, presente y perspectivas de la formación profesional en España", en **VVAA**: *Formación profesional, contratación y mercado de trabajo*, Sevilla, 1991.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, R.: "Negociación colectiva y contrato indefinido para fomento del empleo", en **MARTÍNEZ ABASCAL, V. A.:** *Presente y futuro de la contratación laboral y de las pensiones*, Comares, 2000.

ROJO TORRECILLA, E.: "Estabilidad y formación: dos caras de una misma moneda (contra lo que algunos piensan)", en **VVAA:** *Formación profesional, contratación y mercado de trabajo*, Sevilla, 1991.

-"En busca de la concertación social en Europa", RL, nº 13, 1993.

-"Políticas de empleo e inserción por la económico: la regulación de las empresas de inserción", Institut d'Estudis Laborals, Documents de Treball, nº 9608, 1996.

-"Las políticas de empleo: Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos", RL, nº 8, 1998.

- Informe sobre el Real Decreto Ley 5/2006 de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, y su impacto sobre las administraciones locales, disponible en http://www.xtraz.net/fmc_cat/IMAGES_FMC/ARTICLES/Informe_RDL_OcupAdmLocals.pdf

ROJO TORRECILLA, E. Y CAMAS RODA, F.: "¿El principio del fin?. De la temporalidad a la estabilidad: ¿Un viaje de ida y vuelta?", AS, volumen V, 1998.

ROMAGNOLI, U.: "Globalización y Derecho del Trabajo", RDS, nº 5, 1999.

RUIZ DE LOS PAÑOS BRUSI, A. Y TALENS PELEGRÍ, A. M.: "Los derechos sociales en la Unión Europea: La Política Social", TS, nº 46, 1994.

SAÉNZ DE MIERA, A.: "La Política Social en Jacques Delors", RPS, nº 113, 1977.

SÁEZ FERNÁNDEZ, F. : "Las políticas de empleo y del mercado de trabajo en Europa: una visión general", Economistas, nº 70, 1996.

- "Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa", PEE, nº 72, 1997.

SAGARDOY BENGOECHEA, J. A.: "Protección al empleo de los colectivos específicos", en Borrajo Dacruz, E. (Dir.): *Comentarios a las Leyes Laborales*, Edersa, 1983.

- "Principales diferencias con Europa en materia de legislación laboral", RL, nº 6, 1986.

- "Papel de la Seguridad Social en la lucha contra el desempleo", DL, nº 41, 1993.

SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho financiero*, Madrid, 1990.

SALA FRANCO, T. Y RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. M.: "La incidencia del Derecho Social Comunitario en el ordenamiento laboral español (I)", R. de Treball, nº 1, 1986.

SALA FRANCO, T.: *La libertad empresarial de contratación*, MT, 1980.

- "La libre circulación de los trabajadores asalariados y la protección del emigrante", AL, nº 31-32, 1989.

- "La Política comunitaria de armonización de la normativa en materia laboral", R. Treball, nº 18, 1992.

- *La reforma del mercado de trabajo*, CISS, 1994.
- "El nuevo contrato de aprendizaje", Dirección y Progreso, nº 134, 1994.
- "Aspectos críticos de la temporalidad en la contratación laboral", Gaceta Sindical, nº 5, 2005.
- "Estatuto Básico del Empleado Público: la nueva relación laboral especial de empleo público", Observatorio de recursos humanos y relaciones laborales, nº 14, 2007.

SALA FRANCO, T. y PEDRAJAS MORANO, A.: "Comentario al acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo suscrito el 9 de mayo de 2006", Observatorio de recursos humanos y relaciones laborales, nº 3, 2006.

SALAIS, R., BAVEREZ, N. Y REYNAUD, B.: *La invención del paro en Francia*, MTSS, 1990.

SANAÚ, J: "Reformas laborales pendientes", en **VVAA**: *Las estructuras del bienestar*, Escuela Libre Editorial-Civitas, 2002.

SÁNCHEZ BARRIGA-PEÑAS, R.: "Reserva de ley y cotización a la Seguridad Social. Especial referencia a la cotización por horas extraordinarias", RL, nº 6, 1992.

SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J.: "Trabajo y realidades históricas: el contexto de los conflictos sociales", DS, nº 116, 1999.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Subvenciones del Estado y Comunidades autónomas*, Tecnos, 1990.

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: "Contrato para el fomento de la contratación indefinida", en **OJEDA AVILÉS, A. (COORD.):** *Modalidades de contrato de trabajo*, Tecnos, 2003.

SÁNCHEZ TORRES, E.: "El contrato para la formación: ¿Contrato formativo en alternancia o contrato de inserción?", REDT, nº 110, 2002.

SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: "La Ley 22/1992: Las reformas en materia de fomento del empleo", AS, nº 29, 1992.

SANTOLAYA, P.: *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, 1988.

SANTOS ORTEGA, A. Y POVEDA ROSA, M.: *Trabajo, empleo y cambio social*, Tirant lo Blanch, 2001.

SASTRE IBARRECHE, R.: *El derecho al trabajo*, Trotta, 1996.

SAVATIER, J.: "La création ou la préservation d'emplois, conditions de l'allégement de cotisations sociales dans la loi du janvier 2000", DS, nº 5, 2000.

SCIARRA, S.: "La constitucionalización de la Europa Social: derechos fundamentales y procedimientos de *soft law*", RL, nº 15-16, 2004.

SEBASTIÁN, C.: « La creación de empleo en España: el papel de las imperfecciones del mercado laboral », en **GUAL. J.** (coord.): *El reto social de crear empleo*, Ariel, 1996.

SEMPERE NAVARRO. A. V.: "Incidencia de las reformas de 1997 en los contratos formativos", RMTAS, nº 8, 1998.

- "El Tratado de Ámsterdam y el Derecho Social Europeo", AS, tomo V, 1998.
- "Una reforma vigésimosecular: a propósito del Real Decreto-Ley 5/2001", AS, nº 1, 2000.

- "Políticas sociolaborales: otra visión", AS, nº 10, 2003.
- **(coord.):** *Empleo, Despido y Desempleo tras las reformas de 2002: Análisis de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre*, Aranzadi, 2003.
- **(dir.):** *El Despido: Aspectos sustantivos y procesales*, Aranzadi, 2004.
- "El escondite jurídico (un apunte sobre topografía normativa)", Actualidad Jurídica Aranzadi, nº 746, 2008.

SEMPERE NAVARRO, A. V. Y PÉREZ CAMPOS, A. I.: "El lugar de la política social comunitaria", Noticias de la Unión Europea, nº 186, 2000.

SEN, A.: "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", RIT, nº 116-2, 1997.

SENRA BIEDMA, R.: *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social tras la reforma de 1994 y los Textos Refundidos de 1995,* J.M. Bosch Editorial, S.A, 1995.

SERRANO PASCUAL, A.: "El concepto de empleabilidad en la estrategia europea de lucha contra el desempleo. Una perspectiva crítica", RMTAS, nº 21, 2000.

- "Política(s) de activación europea(s) y su contribución", Gaceta Sindical, nº 5, 2005.

SERVICIO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN, CTSS: "El Fondo Social Europeo: realizaciones en el período 1986-1989 y nuevas perspectivas", R. Treball, nº 11, 1989.

SESMA SÁNCHEZ, B.: *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, 1998.

SIERRA HERNAIZ, E.: "La sentencias Marschall: ¿un avance de la acción positiva en el derecho comunitario?. Comentario a la sentencia del T.J.C.E. de 11 de noviembre de 1997, asunto C-409/95", AL, nº 22, 1998.

- *Acción positiva y empleo de la mujer*, CES, 1999.

SILVA URIÉN, I., BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, J. DEL Y ARELLANO PARDO, P.: "La Ley General de Subvenciones: una aproximación a su alcance como legislación básica", Presupuesto y gasto público, nº 36, 2004.

SINGH, A.: "Requisitos institucionales para el pleno empleo en las economías adelantadas", RIT, nº 4-5, 1995.

SINZHEIMER: "La esencia del Derecho del Trabajo", en **VVAA**: *Crisis económica y Derecho del Trabajo*, IELSS, 1984.

SNYDER: "The effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Tecniques", The Modern Law Review, 1993.

SOBRINO GONZÁLEZ, G.: *La política de colocación*, Bomarzo, 2006.

SOLER ROCH, M. T.: I*ncentivos a la inversión y justicia tributaria*, Civitas, 1983.

SUPIOT, A.: "L'avenir d'un vieux couple: travail et Sécurité social", DS, nº 9/10, 1995.

-*Crítica del Derecho del Trabajo*, Colección Informes y Estudios, Serie General, nº 11, MTAS, 1996.

- (coord.): *Trabajo y Empleo: Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del Trabajo en Europea*, Tirant lo Blanch, 1999.

SYRVENT HERNÁNDEZ, N.: *El contrato de inserción laboral y los programas públicos de mejora de la ocupabilidad,* Tirant lo Blanch, 2004.

TARABINI, M.: "Algunas notas y reflexiones sobre el nuevo contrato para la formación para extranjeros", comunicación presentada al Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valencia, 2000.

TATAY PUCHADES, C.: "La obligación de cotización", TS, nº 20, 1992.

- *El concepto de empresario en el ordenamiento español: algunas diferencias entre la normativa laboral y de seguridad social*, Red Ius et Praxis, 2006.

TEJERINA ALONSO, J. I.: "La Directiva 79/7/CEE, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social. Su incidencia en la legislación española", NOTICIAS/CEE, nº 36, 1988.

TERMES, R.: *Las causas del paro*, IEE, 1995.

TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: "La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la UE, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española", RMTAS, nº 62, 2006.

- "Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria", RMTAS, nº 72, 2008.

TEULON, F.: *Le chômage et les politiques de l'emploi*, Seuil, Memo, Économie, 1996.

TOHARIA, L., y otros: *Protección Social y Acceso al Empleo (Un estudio de los perceptores de prestaciones por desempleo),* Colección de Estudios CES, nº 34, 1996.

- *El desempleo en España: tres ensayos críticos*, Colección de estudios, Ediciones de la Universidad de Castilla la Mancha, 1996.
- *El mercado de trabajo en España*, McGraw-Hill de Management, 1998**.**

TOROLLO GONZÁLEZ, F. J.: "Incentivos a la contratación indefinida a tiempo parcial", RMTAS, nº 18, 1999.

- "El contrato de inserción", AS, nº 7, 2001.
- "Incentivos al empleo y a la calidad en el empleo", RMTAS, nº 33, 2001.

TORRENTS MARGALEF, J.: "La merecida normalización de la política social comunitaria", DL, nº 61, 2000.

TORRES DEL MORAL, A.: "Valores y principios constitucionales", RDP, nº 36, 1992.

TURQUET, P.: "Les allégements de cotisations sociales dans le cadre des politiques publiques d'emploi françaises: objectifs et conséquences », Travail et Emploi, nº 90, 2002.

TUSET DEL PINO, P.: "La asimilación legal de minusválido con respecto a quienes sean pensionistas de la Seguridad Social y tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en los grados de total, absoluta o gran invalidez", AS, nº 5, 2006.

VAL ARNAL, J. J. DE Y ROMÁN CASTILLO, J. J.: "Análisis de algunos problemas jurídicos de las subvenciones como clave de política de fomento del empleo en el Estado español", en **VVAA:** *Política de Empleo*

y Protección Social, II Jornadas Universitarias Tarraconenses de Derecho Social, 1996.

VAL TENA, A. L. DE: "La intermediación en el Mercado de Trabajo Comunitario: el SEDOC", REE, nº 7, 1994.

- "La intermediación en el empleo: un aspecto de la reforma del mercado de trabajo", en **MONEREO PÉREZ, J. L. (ED.):** *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*, XII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, 1996.

VALDÉS DAL-RÉ, F.: "Política de Empleo y Protección del desempleo en España: datos para una evaluación", DL, nº 6, 1982.

-"Servicios Públicos de Empleo y Contratación Laboral", en **VVAA:** *Comentarios A las Leyes Laborales*, Tomo IV, Edit. Revista de Derecho Privado, Edersa, 1983.

- "Flexibilidad en el mercado de trabajo y ordenamiento laboral", PEE, nº 22, 1985.

- "El papel de los servicios públicos de empleo: un debate pendiente", RL, Tomo I, 1987.

- "Servicios públicos de empleo, crisis económica y paro", RL, nº 16/17, 1993.

-"Estado Social y Seguridad Social (I)", RL, nº 22, 1994.

- "Ingreso al trabajo y colocación", en **BORRAJO DACRUZ, E. (COORD.):** *El nuevo Estatuto de los Trabajadores: puntos críticos*, Actualidad Editorial, S.A., 1995.

-"Ingreso al trabajo y sistema de colocación en las leyes de reforma del mercado de trabajo (I y II), RL, I/1995.

-"El sistema europeo de Seguridad Social: realidad y perspectivas de futuro", RL, nº 19, 1997.

-"La disciplina del mercado de trabajo: el caso español", REDT, nº 93, 1999.

-"La descentralización del mercado de trabajo", RL, Tomo I, 2000.

VALDÉS DAL-RÉ, F. Y CASAS BAAMONDE, Mª. E.: "Mercado de trabajo y ordenamiento laboral: el alcance de la reforma", en **VVAA:** L*a reforma del mercado de trabajo*, La Ley Monografías, Relaciones Laborales, 1994.

VIDA SORIA, J.: "Los Acuerdos para la Estabilidad en el Empleo y la Negociación Colectiva de 1997 en el marco de las reformas del sistema normativo para las relaciones de trabajo", RL, nº 12, 1997.

VIDAL CARUANA, G. Y VIDAL BENEYTO, G.: *La reforma laboral'97: comentarios sobre los acuerdos para la estabilidad en el empleo y en la negociación colectiva*, CISS, 1997.

VIÑALS, J. Y JIMENO, J. F.: "El mercado de trabajo español y la Unión Económica y Monetaria europea", PEE, nº 72, 1997.

VVAA: *Convenios y Recomendaciones 1919-1983 de la OIT*, MTSS.
-Convenios y Recomendaciones 1919-1990 de la OIT (anexo), MTSS.
-Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas, Estudios del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Tomo III, IEP, Madrid, 1961.
-Acuerdo Nacional de Empleo, UGT, 1981.
-Jornadas sobre el empleo en la crisis económica, MTSS, 1982.
-Jurisprudencia Del Tribunal De Justicia De Las Comunidades Europeas (selección), Centro de Estudios Constitucionales, Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas, Madrid, 1984.
-Jornadas europeas sobre servicios públicos de empleo y política de empleo, IELSS, 1984.
-El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica (I Jornadas de la Facultad de Derecho), Universidad Complutense de Madrid, 1984.

-*II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*, MTSS, 1985.

-*V Jornadas universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales,* MTSS, 1987.

-*Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo,* en Estudios ofrecidos por los Catedráticos de Derecho del Trabajo al profesor M. Alonso Olea, Colección Encuentros, MTSS, 1990.

-*Convenios, resoluciones y recomendaciones del Consejo de Europa en materia social,* MTSS, 1992

-*Convergencias de políticas sociales*, Colección de Seguridad Social, MTSS, 1993.

-*Comentarios a las Leyes Laborales. La reforma del Estatuto de los Trabajadores,* Edersa, 1994.

-*La Reforma del Mercado Laboral*, Lex Nova, 1994.

-*Jornadas (III) Sobre Sentencias Fundamentales Del Tribunal De Justicia De La Comunidad Europea,* Comunidad de Madrid, Consejería de la Presidencia, Abril, 1994.

-*El paro en España: ¿Tiene solución?,* Consejo Superior de Cámaras de Comercio, industria y Navegación de España, Informe elaborado por CEPR, 1994.

-*La reforma del mercado de trabajo*, La Ley Monografías, Relaciones Laborales, 1994.

-*Estudios dedicados al Profesor Manuel Alonso Olea: Reforma de la legislación laboral*, AEDTSS, Marcial Pons, 1995.

-*Seguridad Social y Protección Social: Temas de actualidad,* Marcial Pons, 1996.

-*Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, Monduzzi Editore, Bologna, 1996.

-*Pensiones y prestaciones por desempleo*, Fundación BBV, 1996.

-*El trabajo en el futuro*, Deusto, 1997.

-Empleo y tiempo de trabajo: el reto de fin de siglo, Economía, Sociología y Ética del reparto del trabajo, Conferencia Internacional de Donostia-San Sebastián, 1997.

-La reforma pactada de las Legislaciones Laboral y de Seguridad Social, Lex Nova, 1997.

-Reforma de la Legislación Laboral, Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla, 1997.

-*Travail et Emploi*, PUF, 1998.

-Las reformas laborales de 1994 y 1997, Marcial Pons, 1998.

-Las reformas laborales de 1997, Aranzadi, 1998.

-Perspectivas del empleo 1997, Informes OCDE, MTSS, 1998.

-Las reformas laboral y de la seguridad social de 1997, Escuela Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, 1998.

-Curso de Derecho del Trabajo, 7º edic., 1998.

- *Euro y Empleo,* Colección de estudios, CES, 1998.

- Curso de Seguridad Social, Tirant lo Blanch, 1999.

-Trabajo y Empleo: Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa (Informe Supiot), Tirant lo Blanch, 1999.

-Perspectivas del empleo, 1999, Informes OCDE, MTAS, 1999.

-Dialéctica empleo-desempleo y Derecho Social, J.M. Bosch Editor, ESADE Facultad de Derecho, 1999.

-Perspectivas del Estado del Bienestar: devolver responsabilidad a los individuos, aumentar las opciones, Papeles de la Fundación para el análisis y los estudios sociales, nº 57, 2000.

-Las estructuras del bienestar, Estudios de la Fundación ONCE sobre el Estado de Bienestar I, II y III, Civitas y Escuela Libre Editorial, 2000.

-Curso de Seguridad Social, Tirant lo Blanch, 2000.

-Formación y empleo: enseñanza y competencias, Comares, 2000.

-Estudio sobre la evolución de las actividades y sistema de organización de las empresas de inserción: acciones complementarias y de

acompañamiento a la formación: convocatoria 2000, FORCEM, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 2001.

-*Curso de Derecho financiero y tributario*, Tecnos, 13ª edic., 2002.

-*Derecho del empleo*, Tirant lo Blanch, 2002.

-*Derecho del empleo,* Tecnos, 2003.

- *Políticas Sociolaborales*, Laborum, 2003.

- *Políticas Sociolaborales*, Edit. UOC, 2003

- VVAA: *La reforma laboral de 2006*, Tirant lo Blanch, 2006.

- VVAA: *Los aspectos laborales de la Ley de Igualdad*, Tirant lo Blanch, 2007.

WELCOMME, D. : « Les exonérations de cotisations sociales », DS, nº 2, 1994.

WILLARD, J-CH. : « Prélèvements obligatoires, salaires directs et indirects : fausses querelles, vrais enjeux », DS, 1992.

ANEXO DOCUMENTAL

CUADRO 1. PFE 2000

CUADRO 2. PFE 2001-2002

CUADRO 3. PFE 2003-2004-2005

CUADRO 4. PFE 2006

CUADRO 5. PFE 2006-2008

CUADRO 1. PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO 2000

Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en cuyo Capítulo III del Título II se establece el Programa de Fomento del Empleo para el año 2000. Esta Ley entró en vigor el día 1 de enero del año 2000.

CONTRATACIÓN INDEFINIDA A TIEMPO COMPLETO O A TIEMPO PARCIAL

COLECTIVOS	**REQUISITOS GENERALES**	**INCENTIVOS** Bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes
a)Jóvenes varones desempleados menores de 30 años	Inscritos en la oficina de empleo	20% durante 2 años
Idem mujeres	Idem	25% durante 2 años si lo realizan a tiempo completo
b)Desempleados, varones cualquier edad, de doce o más meses	Inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo	50% 1er año 45% 2º año
Idem mujeres	Idem	60% 1er año 55% 2º año si lo realizan a tiempo completo
c)Desempleados mayores de 45 años	Inscritos en la oficina de empleo	50% 1er año 45% resto de vigencia del contrato
Idem mujeres	Idem	60% 1er año 55% resto de vigencia del contrato si lo realizan a tiempo completo
d)Mujeres desempleadas contratadas en profesiones y ocupaciones con menor índice de empleo femenino (O.M. 16.9.1998)	Inscritas ininterrumpidamente en la oficina de empleo por un periodo mínimo de 12 meses o sean mayores de 45 años	60% 1er año 55% 2º año Si no cumple alguno de los requisitos de la columna anterior: 35% 1er año 30% 2º año
e)Desempleados incluidos en los colectivos anteriores perceptores del subsidio de desempleo en favor de los trabajadores incluidos en el régimen especial agrario de la Seguridad Social	Inscritos en la oficina de empleo	90% 1er año 85% 2º año

CONTRATACIÓN INDEFINIDA A TIEMPO COMPLETO O A TIEMPO PARCIAL POR TRABAJADORES AUTÓNOMOS DADOS DE ALTA EN EL R.E.T.A AL MENOS DESDE EL 1-1-1999

COLECTIVOS	**REQUISITOS GENERALES**	**INCENTIVOS** Bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes
a)Desempleado mayor de 45 años o desempleado inscrito ininterrumpidamente en la oficina de empleo por un periodo mínimo de 12 meses	Trabajadores autónomos que no hayan tenido asalariados a su cargo para el desempeño de su actividad profesional en los 12 meses anteriores a la contratación y contraten indefinidamente su primer trabajador dentro de los colectivos de la primera columna	60% 1er año 55% 2º año
b)Desempleado menor de 30 años o mujer contratada en profesiones y ocupaciones	Idem	35% 1er año 30% 2º año

con menor índice de empleo femenino (O.M. 18.9.1998) no incluida en la letra anterior		

CONTRATACIÓN INDEFINIDA O TEMPORAL A TIEMPO COMPLETO O A TIEMPO PARCIAL POR EMPRESAS Y ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO DE TRABAJADORES DESEMPLEADOS EN SITUACION DE EXCLUSION SOCIAL

COLECTIVOS	**REQUISITOS GENERALES**	**INCENTIVOS** Bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes
a) Perceptores de rentas mínimas de inserción o cualquier otra prestación social de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada comunidad autónoma	La situación de exclusión social se acreditará por los correspondientes servicios sociales y queda determinada por la pertenencia a alguno de los colectivos anteriores Los servicios sociales que acrediten la situación de exclusión social, establecerá un itinerario de inserción sociolaboral, aceptado por la persona en situación de grave riesgo o de exclusión, que fijará el conjunto de acciones más convenientes para conseguir su integración laboral y social, con la definición de las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias.	65% durante el resto del contrato con un máximo de 24 meses. Cuando un mismo trabajador celebre distintos contratos de trabajo, ya sea con una misma entidad o con otra distinta con o sin solución de continuidad, se aplicará igualmente el máximo de 24 meses desde la fecha inicial del primer contrato.
b)Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior por alguna de las siguientes causas: -Falta de periodo exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la unidad perceptora. -Haber agotado el periodo máximo de percepción legalmente establecido.		
c)Jóvenes mayores de 18 años y menores de 30, procedentes de instituciones de protección de menores		
d)Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social		
e)Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y exreclusos		

CUADRO 2. PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO 2001-2002

El Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, en su CAPITULO II establece el Programa de Fomento de Empleo para el año 2001. Esta norma deroga el anterior Programa de Fomento de Empleo, regulado en la Ley 55/1999, de 29 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

CONTRATACIÓN INDEFINIDA A TIEMPO COMPLETO O A TIEMPO PARCIAL DE DESEMPLEADOS INSCRITOS EN LA OFICINA DE EMPLEO COMPRENDIDAS ENTRE EL 4.3.2001 Y EL 31.12.2001

COLECTIVOS	**INCENTIVOS: BONIFICACIONES DE LA CUOTA EMPRESARIAL A LA SEGURIDAD SOCIAL POR CONTINGENCIAS COMUNES**
a)Mujeres desempleadas entre 16 y 45 años.	25% durante un periodo de 24 meses desde el inicio del contrato de trabajo.
b)Mujeres desempleadas contratadas para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino (O.M. 16.9.1998).	Inscritas ininterrumpidamente 6 meses o Mayores 45 años: 70% 1er año, 60% 2º año. Resto: 35% 24 meses desde el inicio del contrato.
c)Desempleados inscritos sin ininterrupción durante 6 o más meses.	20% 24 meses desde el inicio del contrato.
Idem mujeres.	30% 24 meses si los realizan a **tiempo completo**.
d)Desempleados de 45 a 55 años.	50% 1er. año. 45% **resto** del contrato.
Idem Mujeres.	Si los realizan a **tiempo completo**: 60% - 1er. año, 55% **resto**.
e)Desempleados mayores de 55 hasta 65 años.	55% 1er. año. 50% **resto** del contrato.
Idem Mujeres.	Si los realizan a **tiempo completo**: 65% - 1er. año, 60% **resto**.
f)Desempleados perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo, que les reste un año o más de percepción en el momento de la contratación.	50% 1er. año. 45% 2º año.
Idem Mujeres.	Si los realizan a **tiempo completo**: 60% - 1er. año, 55% 2º año.
g)Desempleados perceptores del subsidio por desempleo a favor de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.	90% 1er. año 85% 2º año
h)Desempleados perceptores de la Renta Activa de Inserción.	65% 24 meses siguientes al inicio del contrato.
Idem Mujeres.	75% 24 meses siguientes al inicio del contrato de trabajo si es a **tiempo completo**.
Mujeres desempleadas inscritas 12 o más meses que se contraten en los 24 meses siguientes a la fecha de alumbramiento.	100% 12 meses siguientes al inicio del contrato de trabajo.

CONTRATOS INDEFINIDOS A TIEMPO COMPLETO O A TIEMPO PARCIAL POR TRABAJADORES AUTONOMOS DADOS DE ALTA EN EL RETA AL MENOS DESDE 1.1.2000

COLECTIVOS	**REQUISITOS GENERALES**	**BONIFICACION CUOTA EMPRESARIAL SEGURIDAD SOCIAL CONTINGENCIAS COMUNES**
a)Mujeres desempleadas entre 16 y 45 años.	Trabajadores del Reta dados de alta al menos desde 1.1.2000, sin asalariados a su cargo para el desempeño de su actividad profesional en los 12 meses anteriores a la contratación y contraten	30% durante un periodo de 24 meses desde el inicio del contrato de trabajo.
b)Mujeres desempleadas contratadas para prestar servicios		- Inscritas ininterrumpidamente 6 meses

en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino (O.M. 16.9.1998).	su **primer trabajado**r.	o bien Mayores 45 años: 75% - 1er. año. 65% - 2º año. - Resto: 40% 24 meses desde inicio contrato.
c)Desempleados inscritos sin interrupción durante 6 o más meses.		25% 24 meses desde inicio contrato.
Idem Mujeres.		35% 24 meses si los realizan a **tiempo completo**.
d)Desempleados de 45 a 55 años.		55% 1er. año, 50% resto del contrato.
Idem Mujeres.		65% 1er. año, 60% resto del contrato si lo realizan a **tiempo completo**.
e)Desempleados mayores de 55 hasta 65 años.		60% 1er. año, 55% resto del contrato.
Idem Mujeres.		70% 1er. año, 65% resto si lo realizan a **tiempo completo**.
f)Desempleados perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo, que les reste un año o más de percepción en el momento de la contratación.		55% 1er. año, 50% 2º año.
Idem Mujeres.		65% 1er. año, 60% 2º año si lo realizan a **tiempo completo**.
g)Desempleados perceptores de subsidio por desempleo a favor de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.		95% 1er. año 90% 2º año
h)Desempleados perceptores de la Renta Activa de Inserción.		70% 24 meses siguientes al inicio del contrato.
Idem Mujeres.		80% 24 meses siguientes al inicio del contrato de trabajo si es a **tiempo completo**.
i)Mujeres desempleadas inscritas 12 o más meses que se contraten en los 24 meses siguientes a la fecha de alumbramiento.		105% 12 meses siguientes al inicio del contrato de trabajo.

CONTRATACION INDEFINIDA O TEMPORAL A TIEMPO COMPLETO O A TIEMPO PARCIAL POR EMPRESAS Y ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO DE TRABAJADORES DESEMPLEADOS EN SITUACION DE EXCLUSION SOCIAL

COLECTIVOS	**REQUISITOS GENERALES**	**BONIFICACION CUOTA EMPRESARIAL SEGURIDAD SOCIAL CONTINGENCIAS COMUNES**
a)Perceptores de rentas mínimas de inserción o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma.	La situación de exclusión social se acreditará por los correspondientes servicios sociales municipales y queda determinada por la pertenencia a alguno de los colectivos anteriores.	65 por 100 durante el resto del contrato con un máximo de 24 meses. Cuando un mismo trabajador celebre distintos contratos de trabajo, ya sea con una misma empresa o entidad, o con otra distinta, con o sin solución de continuidad, se aplicará igualmente el máximo de 24 meses desde la fecha inicial del primer contrato.
b)Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas: - Falta de período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la unidad perceptora. - Haber agotado el período máximo de percepción		

legalmente establecido.	
c)Jóvenes mayores de 18 años y menores de 30, procedentes de instituciones de protección de menores.	
d)Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social.	
e)Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex reclusos.	

TRANSFORMACIONES DE CONTRATOS TEMPORALES O DE DURACION DETERMINADA EN CONTRATOS INDEFINIDOS

TIPOS DE CONTRATOS	**REQUISITOS**	**BONIFICACION CUOTA EMPRESARIAL SEGURIDAD SOCIAL CONTINGENCIAS COMUNES**
Duración determinada o temporales	Celebrados con anterioridad al 4.3.2001.	25% durante 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del nuevo contrato.
Formativos, Relevo y Sustitución por anticipación de edad de jubilación	Cualquiera que sea la fecha de su celebración	25% durante 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del nuevo contrato.
Transformaciones de contratos a tiempo parcial en indefinidos a tiempo parcial: Relevo Y Prácticas	La jornada nuevo contrato indefinido será como mínimo igual a la del contrato que se transforma.	25% durante 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del nuevo contrato.

CUADRO 3. PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO 2003[487]-2004[488]-2005[489]

Colectivos de desempleados		Bonificación de cuotas empresariales a la SS por contingencias comunes		Duración de la bonificación de cuotas a la SS
Contratación indefinida inicial, a tiempo completo o parcial				
Desempleados inscritos interrumpidamente en la oficina de empleo durante un periodo mínimo de 6 meses		20%	30%	24 primeros meses
Mayores de 45 años y hasta los 55		50% 45%	60% 55%	12 primeros meses resto vigencia contrato
Mayores de 55 años y hasta los 65		55% 50%	65% 60%	12 meses resto vigencia contrato
Perceptores de prestaciones/subsidios por desempleo a los que reste un año o más de percepción[1]		50% 45%	60% 55%	12 primeros meses 13-24 meses siguientes
Desempleados participantes en el programa de renta activa de inserción[1]	Mayores de 45 años y hasta los 55	65% 45%	75% 55%	24 primeros meses resto vigencia contrato
	Mayores de 55 años y hasta los 65	65% 50%	75% 60%	24 primeros meses resto vigencia contrato
Mujeres entre 16 y 45 años		25%		24 primeros meses
Mujeres en profesiones de bajo índice de empleo femenino	Mayores de 45 años o paradas durante más de seis meses	70% 60%		12 primeros meses 13-24 meses siguientes
	Menores de 45 años en paro durante menos de seis meses	35%		24 primeros meses
Paradas contratadas en los 24 meses siguientes de tener un hijo		100%		12 primeros meses
Perceptores del subsidio por desempleo a favor de trabajadores incluidos en el REA de la SS		90% 85%		12 primeros meses 13-24 meses siguientes
Contratación indefinida o temporal, a tiempo completo o parcial				
Desempleados en situación de exclusión social contratado por AAPP y empresas y entidades sin ánimo de lucro		65%		24 primeros meses
Víctima de violencia familiar		65%		24 primeros meses
Transformación de contratos temporales en indefinidos				
Contratos de duración determinada y temporales celebrados antes del 1/1/2003 y transformados antes del 31/12/2003; y los formativos, de relevo y de sustitución, cualquiera que sea la fecha de su celebración		25%		24 primeros meses
Transformación de contratos temporales en indefinidos a jornada parcial				
Contratos de prácticas o relevo celebrados inicialmente a tiempo parcial, manteniendo como mínimo la duración de la jornada		25%		24 primeros meses
Trabajadores ocupados con contrato indefinido				
Trabajadores de 60 o más años, con 5 o más de antigüedad en la empresa, con contrato indefinido		50% x 5 años de antigüedad (10 puntos porcentajes de		Vigencia contrato

[487] Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

[488] Prorrogado por Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (art. 44).

[489] Prorrogado por Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (DA 47ª).

	incremento, hasta 100% x cada año de más hasta el máximo del 100%)	
Trabajadoras con contrato suspendido por maternidad o excedencia por cuidado de hijo, que se reincorporan a su trabajo en los dos años siguientes al parto:		
Con contrato indefinido o temporal Con contrato temporal que se transforma en indefinido	100%	12 meses siguientes a la reincorporación
Con contrato temporal anterior al 01/01/2004 que se transforma en indefinido antes de un año tras la reincorporación	100%	18 meses siguientes a la reincorporación

CUADRO 4. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO PARA EL AÑO 2006

Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (Disposición adicional 50)

CONTRATOS BONIFICADOS-REQUISITOS		**BONIFICACIÓN EN LA CUOTA EMPRESARIAL POR CONTINGENCIAS COMUNES**	
		1.er AÑO	**2.º AÑO**
MUJERES DESEMPLEADAS ENTRE 16 Y 45 AÑOS		25 %	25 %
	Autónomos que contraten este colectivo	30 %	30 %
MUJERES DESEMPLEADAS CONTRATADAS PARA PRESTAR SERVICIOS EN PROFESIONES U OCUPACIONES CON MENOR ÍNDICE DE EMPLEO FEMENINO, CON SEIS MESES DE DESEMPLEO O MAYORES DE 45 AÑOS		70 %	60 %
	Autónomos que contraten este colectivo	75 %	65 %
	Si falta algún requisito	35 %	35 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	40 %	40 %
DESEMPLEADOS INSCRITOS DURANTE SEIS O MÁS MESES		20 %	20 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	25 %	25 %
	Mujeres contratadas a tiempo completo	30 %	30 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	35 %	35 %
DESEMPLEADOS MAYORES DE 45 Y HASTA LOS 55 AÑOS		50 %	Resto vigencia contrato: 45 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	55 %	Resto vigencia contrato: 50 %
	Mujeres contratadas a tiempo completo	60 %	Resto vigencia contrato: 55 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	65 %	Resto vigencia contrato: 60 %
DESEMPLEADOS MAYORES DE 55 Y HASTA LOS 65 AÑOS		55 %	Resto vigencia contrato: 50 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	60 %	Resto vigencia contrato: 55 %
	Mujeres contratadas a tiempo completo	65 %	Resto vigencia contrato: 60 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	70 %	Resto vigencia contrato: 65 %
PERCEPTORES DE PRESTACIONES O		50 %	45 %

SUBSIDIOS POR DESEMPLEO A LOS QUE LES RESTE UN AÑO O MÁS DE PRESTACIÓN	Autónomos que contraten colectivo anterior	55 %	50 %
	Mujeres contratadas a tiempo completo	60 %	55 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	65 %	60 %
PERCEPTORES DE PRESTACIONES O SUBSIDIOS A FAVOR DE LOS TRABAJADORES INCLUIDOS EN EL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ASÍ COMO DE LA RENTA AGRARIA		90 %	85 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	95 %	90 %
PERCEPTORES DE LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN		65 %	65 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	70 %	70 %
	Trabajadores mayores de 45 hasta 55 años	A partir 3º año durante resto contrato: 45 %	
	Trabajadores mayores de 55 hasta 65 años	A partir 3º año durante resto contrato: 50 %	
	Mujeres contratadas a tiempo completo	75 %	75 %
	Autónomos que contraten colectivo anterior	80 %	80%
MUJERES DESEMPLEADAS, CONTRATADAS EN LOS VEINTICUATRO MESES POSTERIORES A LA FECHA DEL PARTO		100 %	
TRABAJADORES O SOCIOS DE TRABAJO DE COOPERATIVAS O SOCIEDADES LABORALES SUSTITUIDOS MEDIANTE UN CONTRATO DE INTERINIDAD DURANTE LOS PERÍODOS DE DESCANSO POR MATERNIDAD, ADOPCIÓN O ACOGIMIENTO PREADOPTIVO O PERMANENTE Y POR RIESGO DURANTE EL EMBARAZO	100 % en las cuotas empresariales a la S.S. incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y en las aportaciones de las cuotas de recaudación conjunta	Mientras dure la causa	
CONTRATOS DE INTERINIDAD QUE SE CELEBREN CON DESEMPLEADOS PARA SUSTITUIR A TRABAJADORES O SOCIOS DE TRABAJO DE COOPERATIVAS O SOCIEDADES LABORALES O TRABAJADORES AUTÓNOMOS DURANTE LOS PERÍODOS DE DESCANSO POR MATERNIDAD, ADOPCIÓN O ACOGIMIENTO PREADOPTIVO O PERMANENTE Y POR RIESGO DURANTE EL EMBARAZO	100 % en las cuotas empresariales a la S.S. incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y en las aportaciones de las cuotas de recaudación conjunta	Mientras dure la causa	
TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL, CONTRATADOS INDEFINIDA O TEMPORALMENTE, A TIEMPO COMPLETO O PARCIAL		65 %	65 %
	Mujeres contratadas a tiempo completo	75 %	75 %
COOPERATIVAS QUE OPTEN POR RÉGIMEN S.S. CUENTA AJENA QUE INCORPOREN SOCIOS DESEMPLEADOS DE LOS COLECTIVOS ANTERIORES		Porcentajes establecidos anteriormente	
VICTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO		65 % (se incrementa en un 10% si es a tiempo completo)	
TRANSFORMACIONES EN INDEFINIDOS DE CONTRATOS TEMPORALES CELEBRADOS ANTES DEL 1-1-2006, O FORMATIVOS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN		25 %	25 %
TRANSFORMACIÓN EN INDEFINIDOS A TIEMPO PARCIAL DE CONTRATOS DE PRÁCTICAS Y DE RELEVO CELEBRADOS A TIEMPO PARCIAL		25 %	25 %
TRANSFORMACIÓN EN INDEFINIDOS DE CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA O TEMPORALES DE MADRES TRABAJADORAS SUSPENDIDOS POR MATERNIDAD O EXCEDENCIA POR CUIDADO HIJOS CELEBRADOS ANTES DEL 1-1-06	Si la transformación se produce en el transcurso de un año desde la reincorporación	**100% durante 18 meses**	
CONTRATOS DE MUJERES TRABAJADORAS SUSPENDIDOS POR MATERNIDAD O EXCEDENCIA POR CUIDADO DE HIJO, ASÍ COMO LA TRANSFORMACIÓN DE LOS CONTRATOS DE	Si la reincorporación se produce en los dos años siguientes al parto, si éste se hubiera producido con	**100 %**	

DURACIÓN DETERMINADA O TEMPORALES EN INDEFINIDOS	posterioridad al 27-04-03	
TRABAJADORES MAYORES DE 60 AÑOS CON CONTRATO INDEFINIDO Y CINCO AÑOS DE ANTIGÜEDAD EN LA EMPRESA		**50 % si reúnen los requisitos en el año 2006** 60 % si los reunían en el 2005 70 % si los reunían en el 2004 80 % si los reunían en el 2003 90 % si los reunían en el 2002 10% más por cada año hasta alcanzar el 100%

CUADRO 5. PROGRAMA FOMENTO DEL EMPLEO 2006-2008 (VIGENTE)

LEY PARA LA MEJORA DEL CRECIMIENTO Y DEL EMPLEO 43/2006, de 29 de diciembre, que convalida RDL 5/2006

BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA	
CONTRATOS INDEFINIDOS A TIEMPO COMPLETO O PARCIAL, CELEBRADOS A PARTIR DE 1 DE JULIO DE 2006, CON:	**BONIFICACIONES SOBRE LA CUOTA EMPRESARIAL POR CONTINGENCIAS COMUNES: contrataciones realizadas por empresas o por trabajadores autónomos) Aplicable a la incorporación a las cooperativas o sociedades laborales, como socios trabajadores o de trabajo con carácter indefinido encuadrados en un régimen por cuenta ajena de la Seguridad Social**
-Mujeres desempleadas en general [art. 2.1 a) Ley 43/2006]	70,83 euros/mes (850/año) durante 4 años
-Mujeres desempleadas **mayores de cuarenta y cinco años** [art. 2.1 d)(Ley 43/2006]	100 euros/mes (1.200 euros/año) durante toda la vigencia del contrato
- Mujeres desempleadas que sean contratadas en los veinticuatro meses siguientes a la fecha del parto, o de la adopción o acogimiento tanto preadoptivo como permanente [art. 2.1 b) Ley 43/2006]	100 euros/mes (1.200 euros/año) durante 4 años
- Mujeres que se **reincorporen al empleo** después de cinco años de inactividad laboral, siempre que, anteriormente a la retirada del mercado de trabajo, hubiesen estado de alta en cualquier régimen de Seguridad Social durante un mínimo de 3 años [art. 2.1 c) Ley 43/2006]	100 euros/mes (1.200 euros/año) durante 4 años
- Mayores de 45 años en general [art. 2.1 d) Ley 43/2006]	100 euros/mes (1.200 euros/año) durante toda la vigencia del contrato
- Jóvenes de dieciséis a treinta años, ambos inclusive [art. 2.1 e) Ley 43/2006]	66,67 euros/mes (800 euros/año) durante 4 años
- Trabajadores inscritos como **desempleados ininterrumpidamente** en la oficina de empleo durante, al menos, **seis meses** [art. 2.1 f) Ley 43/2006]	50 euros/mes (600 euros/año) durante 4 años
- Personas con discapacidad en general (minusvalía reconocida igual o superior al 33 por ciento y pensionistas de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez) [art. 2.2.1), 2.2 3) y 2.2.5) Ley 43/2006] a) Si es **mayor de 45 años** b) Si es **mujer**	375 euros/mes (4.500 euros año) durante toda la vigencia del contrato . a) 475 euros/mes (5.700 euros año) durante toda la vigencia del contrato b) 445,83 euros/mes (5.350 euros año) durante toda la vigencia del contrato
- Personas con discapacidad, incluidas en alguno de estos **grupos** [art. 2.2.2) y 2.2.3) Ley 43/2006]: a) Personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. b) Personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento · Si es **mayor de 45 años** · Si es **mujer**	425 euros/mes (5.100 euros/año) durante toda la vigencia del contrato. · 525 euros/mes (6.300 euros/año) durante toda la vigencia del contrato · 495,83 euros/mes (5.950 euros/año) durante toda la vigencia del contrato
Personas con **discapacidad** en general contratados en **Centros Especiales de Empleo** [art. 2.3 Ley 43/2006].	Bonificación del **100 por ciento** de la **cuota empresarial**, incluidas las de contingencias profesionales y las de recaudación conjunta
- Víctimas de **violencia de género** o de **violencia doméstica** [art. 2.4 Ley 43/2006]	70,83 euros/mes (850 euros/año) durante 4 años
Trabajadores en situación de **exclusión social** (art. 2.5 Ley 43/2006)	50 euros/mes (600 euros/año) durante 4 años

BONIFICACIÓN A LA TRANSFORMACIÓN DE CONTRATOS TEMPORALES EN INDEFINIDOS	
TRANSFORMACIÓN DE CONTRATOS TEMPORALES EN INDEFINIDOS	**BONIFICACIONES SOBRE LA CUOTA EMPRESARIAL POR CONTINGENCIAS COMUNES: aplicable a la transformación a vínculos societarios indefinidos con cooperativas o sociedades laborales, encuadrados en un régimen por cuenta ajena de la Seguridad Social**
- Personas con discapacidad: transformación en indefinidos de contratos temporales de fomento de empleo o de contratos formativos [art. 2.2 1) Ley 43/2006]	375 euros/mes (4.500 euros año) durante toda la vigencia del contrato
Personas con **discapacidad** en **Centros Especiales de Empleo: transformación** en indefinidos de contratos temporales de fomento de empleo o de contratos formativos (art. 2.3 Ley 43/2006)	Bonificación del **100 por ciento** de la **cuota empresarial**, incluidas las de contingencias profesionales y las de recaudación conjunta
Contratos **formativos**, de **relevo** y de **sustitución por anticipación de edad de jubilación: transformación** en contratos indefinidos (art. 2.6 Ley 43/2006)	41,67 euros/mes (500 euros/año) durante 4 años
Plan extraordinario de conversión de contratos temporales en indefinido hasta el 31 de diciembre de 2006: contratos de duración determinada o temporales, formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de edad de jubilación (art. 3 Ley 43/2006)	66,67 euros/mes (800 euros/año) durante 3 años

BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN TEMPORAL	
CONTRATACIONES TEMPORALES	**BONIFICACIONES SOBRE LA CUOTA EMPRESARIAL POR CONTINGENCIAS COMUNES: (contrataciones realizadas por empresas o por trabajadores autónomos) Aplicable a la incorporación a las cooperativas o sociedades laborales, como socios trabajadores o de trabajo con carácter indefinido encuadrados en un régimen por cuenta ajena de la Seguridad Social**
Contrato temporal de **fomento de empleo para personas con discapacidad en general** [art. 2.2.4) Ley 43/2006] - Si es mayor de 45 años o mujer menor de esa edad - Si es mujer mayor de 45 años	291,66 euros/mes (3.500 euros/año), durante toda la vigencia del contrato a) 341,66 euros/mes (4.100 euros/año) durante toda la vigencia del contrato. b) 391,66 euros/mes (4.700 euros/año) durante toda la vigencia del contrato
- Contrato temporal **de fomento de empleo para discapacitados** incluidos en alguno de estos **grupos** [art. 2.2.4) Ley 43/2006]: a) Personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. b) Personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento · Si es mayor de 45 años, o mujer menor de esta edad · Si es mujer mayor de 45 años	341,66 euros/mes (4.100 euros/año) durante toda la vigencia del contrato . . . . . · 391,66 euros/mes (4.700 euros/año) durante toda la vigencia del contrato · 441,66 euros/mes (5.300 euros/año) durante toda la vigencia del contrato
Contratación temporal, incluidos los contratos formativos, de **discapacitados por centros especiales de empleo** (art. 2.3 Ley 43/2006)	Bonificación del **100 por ciento** de la **cuota empresarial**, incluidas las de contingencias profesionales y las de recaudación conjunta
Contratación temporal de **víctimas de violencia de género** (art. 2.4 Ley 43/2006)	50 euros/mes (600 euros/año), durante toda la vigencia del contrato si es temporal
Contratación temporal de trabajadores	41,67 euros/mes (500 euros/año) durante toda la vigencia del

en situación de **exclusión social** (art. 2.5 Ley 43/2006)	contrato si es temporal

BONIFICACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES (Art. 4 Ley 43/2006)	
- Mantenimiento de contratos de trabajo de carácter indefinido de los trabajadores de **sesenta o más años**, con una antigüedad en la empresa de cinco o más años*	- 50 por ciento de la cotización empresarial por contingencias comunes, salvo por IT, sobre las cuotas devengadas desde la fecha de cumplimiento de los requisitos, incrementándose anualmente la bonificación en un 10 por ciento transcurrido un año desde su aplicación, hasta alcanzar un máximo del 100 por ciento.
- Reincorporación efectiva de la mujer al trabajo en los dos años siguientes a la fecha del inicio del permiso de maternidad, siempre que esta incorporación sea a partir del 1 de julio de 2006, cuando el contrato haya sido suspendido por maternidad o por excedencia por cuidado de hijo	- 100 euros al mes (1.200 euros/año) durante los 4 años siguientes a la reincorporación efectiva en caso de contrato indefinido. - Misma bonificación en caso de contratos temporales si en el momento de la reincorporación el contrato se transforma en indefinido.

CONTRATACIONES A TIEMPO PARCIAL EN SUPUESTOS ANTERIORES (no aplicables a los centros especiales de empleo) (art. 2.7 Ley 43/2006)	
Contratos a tiempo parcial	Se aplicarán las bonificaciones anteriormente indicadas en las siguientes proporciones: a) El 100%, cuando la jornada laboral sea igual o superior a las tres cuartas partes de la jornada habitual o a tiempo completo. b) El 75%, cuando la jornada laboral sea igual o superior a la mitad de la jornada habitual o a tiempo completo e inferior a las tres cuartas partes de dicha jornada. c) El 50%, cuando la jornada laboral sea igual o superior a la cuarta parte de la jornada habitual o a tiempo completo e inferior a la mitad de dicha jornada. d) El 25%, cuando la jornada laboral sea inferior al 25% de la jornada habitual o a tiempo completo.