

## EL DEVENIR DE LA LEGISLACIÓN LABORAL Y SOCIAL TRAS LAS PROFUNDAS REFORMAS DEL PERIODO 2010-2012

Joaquín GARCÍA MURCIA

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social  
Universidad Complutense de Madrid

*jgmurcia@der.ucm.es*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. DESARROLLO REGLAMENTARIO Y REAJUSTE LEGAL DE LA REFORMA LABORAL DE 2012.—1. La regulación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.—2. El nuevo régimen reglamentario de los expedientes de regulación de empleo.—3. Las nuevas aportaciones empresariales al Tesoro Público.—4. El régimen jurídico del contrato de formación y de la formación profesional dual.—5. Algunos reajustes en la regulación del despido colectivo y otras medidas de reestructuración empresarial.—III. LA POLÍTICA DE EMPLEO Y LAS NUEVAS TENDENCIAS DE APOYO AL EMPRENDEDOR.—1. Del fomento de la contratación laboral al apoyo directo a los emprendedores.—2. El apoyo directo a emprendedores y trabajadores autónomos en el RDL 4/2013.—3. Los estímulos a la contratación juvenil en el RDL 4/2013.—4. La Ley 11/2013 y la continuidad de las medidas de apoyo al empleo.—5. Nuevas medidas de flexibilización con fines de fomento del empleo: el RDL 16/2013.—IV. LA RENOVACIÓN DEL ORDENAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.—1. De las normas sobre jubilación a la sostenibilidad del sistema de pensiones.—2. Las nuevas posibilidades de compatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo.—3. Las nuevas pautas legales de la jubilación parcial.—4. Los cambios normativos en la jubilación anticipada.—5. Ajustes en la protección de seguridad social de los trabajadores a tiempo parcial.—6. Sostenibilidad del sistema y revalorización de pensiones.—V. OTRAS INTERVENCIONES LEGALES.—1. Los programas especiales de ayuda a los desempleados de larga duración.—2. Ajustes continuados en el régimen ordinario de la protección por desempleo.—3. La lucha contra el empleo irregular.—4. La refundición de las normas legales sobre discapacitados.—5. Contenido laboral y social de la legislación presupuestaria y normas concordantes,

### I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, durante el periodo comprendido entre 2010 y 2012 se llevaron a cabo grandes reformas en la legislación laboral y la seguri-

dad social en España. El año 2010 presenció un nuevo acontecimiento de «reforma laboral», instrumentada en primer término por el RDL 10/2010, de 16 de junio, y culminada pocos meses después con la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, resultado de la conversión en proyecto de ley del texto legal anterior y de su pertinente tramitación parlamentaria. En el año 2011 pudimos asistir a una doble operación de reforma legal, proyectada en este caso sobre las dos grandes vertientes de la legislación social: por un lado, el RDL 7/2011, de 10 de junio, que por razones de calendario electoral no llegó a ser tramitado como proyecto de ley y que procedió a una modificación de notable envergadura del Título III del Estatuto de los Trabajadores, dedicado a la negociación colectiva y el convenio colectivo; por otro, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, que acometió una nueva fase de «actualización, adecuación y modernización» del sistema español de seguridad social, particularmente en materia de jubilación. El año 2012, en fin, dio a luz una nueva «reforma laboral», preparada por un gobierno recién salido de las urnas pero conforme a unas pautas ya muy acostumbradas en nuestra experiencia legislativa, puesto que fue plasmada en un primer momento en el RDL 3/2012, de 10 de febrero, para trasladarse después, tras la entrada en escena del Parlamento, a la Ley 3/2012, de 6 de julio. A toda esa actividad de reforma legal habría que unir, en fin, la Ley 36/2011, de 10 de octubre, que se adentró en un terreno próximo a toda la labor legislativa anterior aunque bastante más especializado, cual es el que corresponde a la configuración de jurisdicción social y del proceso laboral.

De momento, las grandes operaciones de reforma del ordenamiento social español parecen tener su punto final en la citada Ley 3/2012. Pero desde la entrada en vigor de dicha disposición legal no se ha paralizado, ni mucho menos, la actividad normativa en el ámbito del empleo y de la seguridad social, en parte porque las últimas leyes de reforma laboral dieron numerosos encargos al gobierno con vistas a su desarrollo reglamentario, y en parte porque la situación del mercado de trabajo —y de los recursos públicos— ha seguido demandando nuevas intervenciones legales de cierta contundencia, que normalmente han actuado como complemento de las reformas anteriores o, en algún caso, como reajuste de las mismas a la vista de su experiencia aplicativa. Lo cierto es que, en el periodo acotado para esta crónica —el tramo final de 2012 y el año 2013—, la producción normativa en el terreno que ahora nos interesa ha sido de inusual abundancia, unas veces justificada por la necesidad de cumplimentar aquellas previsiones legales, y otras veces provocada de manera más directa por las circunstancias sociales y económicas que han ido apareciendo. Puede hablarse,

así, de dos grandes líneas de intervención normativa en estos últimos trimestres: por una parte, la línea de desarrollo por vía reglamentaria de las innovaciones introducidas en el ordenamiento laboral mediante la reforma laboral de 2012, y, por otra, la línea de ajuste de las normas legales de referencia a la situación sobrevenida, faceta ésta en la que la labor legislativa se ha centrado prioritariamente en el ámbito de la política de empleo y en el terreno de la seguridad social, aunque también se ha dejado notar en algunas otras parcelas de la legislación laboral. No se pierda de vista, de cualquier modo, la incidencia que en toda esta materia suele tener la legislación presupuestaria, como puso de relieve la Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, y como ha vuelto a recordarnos la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, que aprueba las correspondientes cuentas presupuestarias para el año 2014.

## II. DESARROLLO REGLAMENTARIO Y REAJUSTE LEGAL DE LA REFORMA LABORAL DE 2012

### 1. La regulación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos

La primera norma reglamentaria aprobada en este periodo temporal para dar cumplimiento a los encargos de desarrollo reglamentario efectuados por las leyes de reforma laboral de 2012 fue el Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre (*BOE* de 28 de septiembre), que ha renovado la regulación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC en adelante), tras las nuevas funciones atribuidas por la reforma laboral de 2012 (DA 5.<sup>a</sup> de la Ley 3/2012). La citada Comisión es un organismo público adscrito al Ministerio competente en asuntos laborales creado en 1980 para realizar tareas de colaboración y auxilio en la actividad negociación colectiva, dentro del nuevo marco legal promovido por la Constitución Española de 1978. Tras esta nueva regulación de 2012, la CCNCC mantiene sus tres funciones tradicionales: actuar como órgano de consulta para la determinación del ámbito funcional de los convenios colectivos, emitir informe previo a las decisiones administrativas de extensión de los convenios colectivos y realizar estudios e informes sobre la negociación colectiva en España. Pero junto a esas tareas más clásicas, la Comisión asume ahora otra función de naturaleza distinta y de gran relevancia, añadida por la reforma laboral de 2012: la solución arbitral de las

controversias que puedan surgir con ocasión del «descuelgue» o inaplicación, en el ámbito de una empresa, del convenio colectivo en vigor.

Conviene decir, a tales, efectos, que, desde el año 1994, la legislación laboral española prevé la posibilidad de que las empresas en situación de dificultad económica dejen de aplicar las cláusulas salariales del correspondiente convenio colectivo de sector. Esas posibilidades de «descuelgue» se han ido ampliando progresivamente desde 1994 hasta 2012, en dos sentidos: 1) el descuelgue se puede producir respecto del salario pero también respecto de otras condiciones de trabajo (jornada de trabajo, horario, régimen de trabajo, etc.); 2) el descuelgue se puede producir respecto del convenio colectivo de sector o respecto del convenio colectivo de la propia empresa (como una especie de revisión anticipada, aunque parcial, del convenio, o como una modulación del mismo para ámbitos inferiores a la empresa). También se ha flexibilizado la causa legal que permite proceder al descuelgue, pues tal decisión puede fundarse en una situación de pérdidas actuales o en una previsión de pérdidas «futuras», así como en los cambios que la empresa experimente en el terreno de la producción, la organización del trabajo o las dotaciones técnica o tecnológicas. El descuelgue es, en definitiva, una forma de adaptación del convenio colectivo a la situación económica o técnica de la empresa.

El procedimiento de descuelgue puede ponerse en marcha por iniciativa de la empresa (hipótesis más probable) o por iniciativa de los representantes de los trabajadores. En cualquier caso se requiere acuerdo entre la dirección de la empresa y los representantes de los trabajadores, para lo cual ha de abrirse un periodo de consultas en el que se negocie de buena fe con vistas a la consecución de dicho acuerdo. De no alcanzarse el acuerdo, las partes pueden acudir a la comisión paritaria del convenio colectivo y a los procedimientos de solución de conflictos laborales establecidos mediante la negociación colectiva. Si no se encuentra solución por esos medios, la parte interesada puede acudir a la CCNCC, que puede resolver la discrepancia mediante un arbitraje directo o mediante la designación de un árbitro entre expertos imparciales e independientes. El laudo arbitral será vinculante e inmediatamente ejecutivo. Junto a la CCNCC pueden realizar esas funciones arbitrales los órganos de naturaleza similar establecidos en las Comunidades Autónomas, siempre que la controversia no desborde su ámbito territorial.

Para hacer viable la intervención de la CCNCC en estos supuestos, la propia reforma laboral de 2012 previó que tal instancia fuese «reforzada en sus actuaciones» por la Dirección General de Empleo (DA 6.<sup>a</sup> de la

Ley 3/2012), y para facilitar la operatividad de aquellos procedimientos de descuelgue el RDL 5/2013 dispuso, poco después, la entrada en escena de la CCNCC incluso en esa hipótesis de conflicto laboral limitado al ámbito de una Comunidad Autónoma, siempre que en el plazo de tres meses no se hubiera constituido «órgano tripartito equivalente» en dicho territorio regional ni se hubiera suscrito a tales efectos convenio de colaboración con el Ministerio de Empleo (DA 6.<sup>a</sup>). Pues bien, a la vista de esas previsiones conviene añadir que ya se han celebrado algunos de esos convenios de colaboración (como el que vincula a la Comunidad Foral de Navarra y al Ministerio de Empleo a tales efectos), y ya se han aprobado, asimismo, algunas normas autonómicas de constitución de ese «órgano equivalente» (como el Decreto 114/2013, de 4 de diciembre, del Principado de Asturias). El RD 429/2013, de 14 de junio (BOE de 2 de julio), establece, por otra parte, las bases reguladoras de las compensaciones económicas a los árbitros designados por la CCNCC para la solución de las aludidas discrepancias.

## **2. El nuevo régimen reglamentario de los expedientes de regulación de empleo**

Una segunda norma de relieve conectada a la reforma laboral de 2012 es el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre (BOE de 30 de octubre), que regula el procedimiento que ha de seguir el empresario para la adopción de determinadas medidas de reestructuración de la plantilla de la empresa por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción: despido colectivo, suspensión de contratos de trabajo y reducción temporal de jornada. El RD 1483/2012, que desarrolla las correspondientes previsiones del Estatuto de los Trabajadores (arts. 51 y 47) en sustitución de la norma que hasta ese momento lo hacía con carácter provisional y transitorio (RD 801/2011), se ocupa, en definitiva, de lo que tradicionalmente se ha conocido como «expedientes de regulación de empleo» (que ahora dejan de ser expedientes «administrativos» en la mayor parte de los casos), con el objetivo básico de precisar sus contornos y sus exigencias para facilitar su aplicación y, sobre todo, para detallar de manera más completa los pasos y requisitos que ha de observar el empresario a tales efectos.

Entre esos requisitos destaca la documentación que el titular de la empresa ha de entregar a los representantes de los trabajadores a la hora de iniciar el preceptivo periodo de consultas. Dicha documentación ha de

incluir una «memoria explicativa» que acredite la situación económica de la empresa, en la que deben figurar, según cuales sean las razones alegadas por la empresa, las cuentas anuales que acrediten las pérdidas alegadas por la empresa, los criterios utilizados para la estimación de pérdidas futuras o la documentación fiscal y contable que acredite disminución de ingresos o ventas. Cuando la empresa forme parte de un grupo de empresas habrán de aportarse las cuentas anuales y un informe de gestión de la sociedad dominante o, en su caso, documentación de las restantes empresas del grupo debidamente auditadas. Cuando el empresario alegue causas técnicas, organizativas o de producción, habrá de aportar informes técnicos que acrediten tales circunstancias.

En el preceptivo periodo de consultas habrán de barajarse las posibilidades de evitar o reducir los despidos o de atenuar sus consecuencias, y a tal efecto se podrán considerar medidas variadas: recolocación interna, movilidad funcional, movilidad geográfica, modificación de condiciones de trabajo (jornada, horario, salario, etc.), inaplicación de las condiciones establecidas en el convenio colectivo de referencia (descuelgue salarial, por ejemplo), o acciones de formación y reciclaje profesional, entre otras. También se podrá barajar la «recolocación externa» de los trabajadores afectados, ya sea mediante su adscripción a otras empresas, ya sea mediante la promoción del empleo autónomo o la creación de cooperativas. Las empresas que prevean el despido de más de 50 trabajadores deben elaborar un «plan de recolocación» específico.

También se exige la aportación de una «memoria explicativa» cuando el empresario proponga la suspensión de los contratos de trabajo o la reducción temporal de jornada por aquellas mismas causas, aunque las exigencias de documentación en estos casos son menores. En todos estos procedimientos interviene la autoridad laboral, pero —salvo en el supuesto de fuerza mayor— con fines exclusivos de asistencia, recomendación y seguimiento, una vez que, mediante la reforma laboral de 2012, ha quedado suprimida la autorización administrativa que exigía la legislación anterior. Todos los procedimientos deben ir acompañados de un informe de la Inspección de Trabajo; también se concede cierta posibilidad de intervención a la entidad gestora de las prestaciones de desempleo, con la finalidad principal de evitar abusos o fraudes en ese terreno.

El procedimiento de despido colectivo puede ser utilizado en el sector público, tanto por las empresas públicas como por la Administración Pública. De ambos supuestos se ocupa desde luego el RD 1483/2012, aunque con reglas parcialmente diferenciadas. Las empresas públicas deben seguir

las reglas de la empresa privada. La Administración Pública puede utilizarlo en caso de «insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente», equivalente a «déficit presupuestario» en el ejercicio anterior o reducción de sus disponibilidades presupuestarias en el ejercicio actual o en los dos ejercicios anteriores. También en este caso la entidad empleadora debe presentar una «memoria explicativa» con la documentación correspondiente; el periodo de consultas debe aprovecharse, asimismo, para proponer medidas que sirvan para evitar o reducir el despido o atenuar sus efectos.

### 3. Las nuevas aportaciones empresariales al Tesoro Público

Una tercera norma reglamentaria de interés en este contexto es el Real Decreto 1484/2012, de 29 de octubre (BOE de 30 de octubre), que conecta de forma muy estrecha con el anterior por cuanto especifica el alcance de una obligación especial impuesta a las empresas de cierta dimensión —con más de 100 trabajadores o que formen parte de un grupo de empresas con más de 100 trabajadores— que incluyan a trabajadores de cincuenta o más años de edad en los procedimientos de despido colectivo. Esta obligación fue establecida por la DA 16.<sup>a</sup> de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, y luego fue revisada en dos ocasiones, mediante la Ley 3/2012 y mediante el RDL 5/2013, que también ha retocado el RD 1484/2012 y que, de forma expresa, ha declarado aplicable tal obligación no sólo a las empresas privadas, sino también a los entes, organismos y entidades que formen parte del sector público y no tengan la consideración de Administración Pública (en el sentido del art. 3.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, cuya versión vigente fue aprobada por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

Esta obligación empresarial se traduce en una aportación especial al Tesoro Público, con el fin de compensar, de alguna manera, el gasto en prestaciones públicas que suele llevar consigo una decisión como el despido. Por ello, las aportaciones se reducen cuando los trabajadores despedidos sean objeto de recolocación (en la misma empresa, en otra empresa del mismo grupo o incluso en cualquier otra empresa) en el plazo de los seis meses siguientes al despido. Para que la obligación entre en juego han de darse, en todo caso, dos condiciones básicas: 1) que el despido afecte a un porcentaje de trabajadores de cincuenta o más años sobre el total de trabajadores despedidos que sea superior al porcentaje de trabajadores de cincuenta o más años sobre el total de trabajadores de la empresa;



y 2) que la empresa haya tenido beneficios en los dos ejercicios económicos anteriores al de inicio de los trámites de despido colectivo o al menos en dos ejercicios económicos consecutivos dentro del periodo comprendido entre el ejercicio económico anterior a la fecha de inicio del procedimiento de despido colectivo y los cuatro ejercicios económicos posteriores a dicha fecha» (conforme a los modelos de cuentas anuales de pérdidas y ganancias, tanto normal como abreviada, del Plan General de Contabilidad aprobado por RD 1514/2007, de 16 de noviembre).

#### **4. El régimen jurídico del contrato de formación y de la formación profesional dual**

Desarrollo de la reforma laboral de 2012 es, asimismo, el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre (*BOE* de 9 de noviembre), que se ocupa de dos cuestiones entrelazadas: el desarrollo de la regulación legal de los contratos para la formación y el aprendizaje, y la regulación básica de la formación profesional dual, esto es, de los programas que permiten combinar la formación reglada en centros de enseñanza con la formación práctica en las empresas, que quieren ser impulsados desde el gobierno. La regulación de los contratos de formación y aprendizaje (que sustituye a la que hasta ahora proporcionaba el RD 488/1998) viene a desarrollar las previsiones del art. 11.2 ET (remozadas por la Ley 3/2012). Parte de esta nueva regulación reglamentaria se dedica a precisar, como era de esperar, los términos de dicho contrato formativo y sus principales condiciones de empleo y de trabajo: edad máxima de los trabajadores contratantes (veinticinco años en principio, aunque con salvedades de carácter transitorio o de ámbito específico), forma y contenido posible del contrato (que pese a su particular finalidad puede albergar un periodo de prueba), jornada (que no puede superar el 75 u 85 por 100 de la jornada de convenio, o la jornada máxima legal, según se trate del primer año o de años sucesivos), el salario (que no puede ser inferior al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo efectivo de trabajo), o la duración del contrato (de un año a tres años, con posibilidad de adaptación por vía de convenio colectivo y de hasta dos prórrogas). Reglas específicas sobre extinción del contrato y sobre presunción de carácter indefinido reiteran lo ya dispuesto por los preceptos legales de referencia (arts. 8 y 49 ET).

En todo caso, la parte más novedosa de esta nueva norma sobre contratos para la formación y el aprendizaje se refiere a sus «aspectos forma-



tivos». La formación sigue siendo, naturalmente, un ingrediente sustancial en esta modalidad contractual, que genera una obligación básica para el empresario. La actividad formativa debe estar relacionada con la actividad que desempeñe el trabajador, y, en principio, debe corresponderse con el contenido propio de algún título de formación profesional reglada de grado medio o superior, o de alguno de los certificados de profesionalidad reglamentariamente previstos (con la correlativa exención de los módulos formativos que formen parte de esa actividad educativa), aunque también cabe la posibilidad de proporcionar formación no referida al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales si con ello se da respuesta a las necesidades formativas tanto de la empresa como del trabajador. La formación puede adoptar distintas modalidades (presencial, «teleformación», etc.), siempre con una distribución temporal flexible, y podrá ser impartida en centros de formación acreditados o en la propia empresa (siempre que disponga de instalaciones adecuadas). Tendrá la duración necesaria para la obtención de los mencionados títulos o certificados, y deberá ser acompañada de actividades de tutoría dentro de la empresa. El contrato para la formación y el aprendizaje, en fin, debe ir acompañado de un anexo en el que figure el acuerdo celebrado entre la empresa y el correspondiente centro de formación y los términos principales de la actividad formativa y de su articulación con el desarrollo de la relación de trabajo. Los servicios públicos de empleo tienen importantes competencias de seguimiento y control en todo este terreno.

El segundo bloque material en el RD 1529/2012 es el relativo al sistema de formación profesional dual, al que se adscribe tanto la actividad formativa de los contratos para la formación y el aprendizaje como, en general, el conjunto de acciones formativas mixtas de empleo y formación encaminadas a la cualificación profesional de los trabajadores en régimen de alternancia, ya sea en el marco del subsistema de formación profesional para el empleo, ya sea en el marco más general del sistema educativo. Las modalidades de esta formación profesional dual son variadas: formación exclusiva en centro formativo, formación con participación de la empresa, formación en empresa autorizada o acreditada y en centro de formación, formación compartida entre el centro de formación y la empresa, y formación exclusiva en la empresa. El RD 1529/2012 establece un marco reglamentario para el desarrollo de «proyectos» de formación profesional dual con participación de centros y empresas cuando no medie un contrato para la formación y el aprendizaje. El vehículo para la articulación de esas iniciativas es el «convenio de colaboración», en el

que debe constar el correspondiente «programa de formación», que a su vez debe hacer referencia a las condiciones de aplicación y al estatuto de derechos y obligaciones de los alumnos, con sujeción a lo que ya dispone este marco reglamentario.

Vale la pena apuntar que la LO 8/2013, de 9 de diciembre, de «mejora de la calidad educativa», ha añadido a la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, un art. 42 bis con el fin de proporcionar un soporte legal expreso a la formación profesional dual dentro del sistema educativo español. Para la LO 8/2013, se entiende como formación profesional dual el conjunto de acciones e iniciativas formativas que se desarrollan en régimen de «corresponsabilidad» con las empresas y que tienen por objetivo armonizar «los procesos de enseñanza y aprendizaje en los centros educativos y en los centros de trabajo». En esa nueva Ley se habilita al gobierno para regular las condiciones y requisitos básicos que permitan el desarrollo de ese tipo de formación profesional por parte de las Administraciones educativas.

## **5. Algunos reajustes en la regulación del despido colectivo y otras medidas de reestructuración empresarial**

Tras un primer balance global de la reforma laboral de 2012, previsto por el propio legislador (DA 14.<sup>a</sup> de la Ley 3/2012), fue aprobado el RDL 11/2013, de 2 de agosto (BOE de 3 de agosto), que puede ser considerado perfectamente como un complemento de la última de las operaciones de reforma laboral llevada a cabo en nuestro país, aun cuando su contenido sea bastante más amplio. Apreciado en su conjunto cabría decir que el RDL 11/2013 constituye una nueva norma de urgencia sobre política económica, pero desde nuestro punto de vista destaca ante todo por las modificaciones que ha introducido en dos disposiciones laborales de carácter básico: el Estatuto de los Trabajadores y la Ley de la Jurisdicción Social. En ambos casos se trata de reformas que afectan a la regulación de las medidas que globalmente podríamos denominar de reestructuración de plantillas, entre las que se suelen incluir tanto medidas de «flexibilidad interna» (movilidad geográfica, modificación de condiciones de trabajo, suspensión de contratos, reducción temporal de jornada) como medidas de despido colectivo, tanto en su vertiente sustantiva como en el lado procesal. También ha afectado, por cierto, a la Ley 22/2003, Concursal, y particularmente a su art. 64, que sigue un camino paralelo a los preceptos estatutarios de referencia, bien es verdad que en relación con las empresas declaradas en concurso.

Ciñéndonos a ese terreno de la reestructuración de plantillas, el RDL 11/2013 se ha ocupado prioritaria y principalmente de la identificación o constitución de la instancia que en representación de los trabajadores gestiona o negocia con el empresario la adopción de aquella clase de medidas. Es un terreno en el que, como en tantos otros, la legislación laboral ha ido adquiriendo progresivamente mayor complejidad, habida cuenta que desde la inicial y nuda referencia a la «representación legal» de los trabajadores se ha ido pasando a una técnica de identificación cada vez más nutrida y detallada de los posibles sujetos legitimados, proceso que se ha intensificado en las últimas reformas laborales y que ha significado, por ejemplo, el otorgamiento de una clara y expresa preferencia a favor de las secciones sindicales, así como la emergencia de nuevos tipos de representación caracterizados, frente a las representaciones «fijas» o institucionalizadas, por su carácter ocasional y, al menos en algunas de sus versiones, por su configuración directa a partir de la decisión adoptada por el círculo de trabajadores afectados. Antes de la aprobación del RDL 11/2013, el último paso en todo ese proceso se había dado por vía reglamentaria, puesto que el RD 1483/2012, de 29 de octubre, sobre procedimientos de despido, suspensión y reducción de jornada de alcance colectivo, no se había limitado a reproducir las previsiones legales a la hora de establecer reglas de legitimación para el periodo de consultas, sino que había avanzado un poco más al prever, por ejemplo, la posibilidad de intervención del comité intercentros u «órgano de naturaleza similar». El RDL 11/2013 ha tratado de condensar, sistematizar y, en su caso, dar respuesta legal a todas estas posibilidades de representación que se han ido fraguando en nuestro sistema con el paso de los años, siempre en el mencionado terreno de la reestructuración de plantillas (movilidad geográfica, modificación de condiciones de trabajo, suspensión o reducción de jornada, despido colectivo e inaplicación de convenio colectivo). También ha querido evitar, por cierto, que la representación de los trabajadores se disperse dentro de una misma empresa, y a tal efecto ha optado por una representación única en todo caso, al margen de que la medida empresarial afecte a toda la empresa o sólo a una parte de la misma, y con independencia también de que tal medida afecte a la empresa como unidad o a cada centro de trabajo de modo diferenciado, o a varios, y no todos, de los centros de trabajo de la organización productiva correspondiente.

Para esa labor de reconfiguración de las normas preexistentes, el RDL 11/2013 ha tomado como punto de partida, siguiendo también así una pauta bien conocida, el precepto legal dedicado a la modificación sus-

tancial de condiciones de trabajo, en el que van a reflejarse, en efecto, las reglas generales sobre representación de los trabajadores con vistas a la consulta y negociación con el empresario de aquel tipo de medidas. Se refuerza, de ese modo, la condición de «derecho común» sobre la representación de los trabajadores en el contexto de las medidas de reestructuración o reajuste empresarial que ya había empezado a tener, desde hace algún tiempo, el art. 41 ET en su apartado 4. Tal derecho común —que irradia sus efectos sobre los arts. 40, 41, 47, 51 y 82 ET— queda conformado ahora por una muy numerosa serie de hipótesis, cada una de ellas con sus correspondientes previsiones y reglas. La actual respuesta legal podría resumirse, en todo caso, de la siguiente manera: 1) la consulta del empresario con los trabajadores habrá de realizarse siempre a través de una única comisión negociadora integrada por la parte empresarial y la parte laboral, cada una de ellas con un máximo de trece miembros, con independencia todo ello de que la empresa posea uno o varios centros de trabajo y de que la medida motivadora de la consulta propuesta afecte al conjunto de la empresa o solamente a uno o algunos centros de trabajo (aunque en este último caso no ha de olvidarse que «la consulta quedará circunscrita a los centros afectados por el procedimiento»); 2) la representación de los trabajadores quedará en manos de las secciones sindicales cuando éstas así lo acuerden, siempre que tengan representación mayoritaria respecto de las representaciones unitarias de los centros de trabajo afectados (lo cual permite, o exige en su caso, que dichas secciones sean de un solo sindicato o de varios sindicatos, podríamos precisar); 3) en defecto de tal vía de representación (tanto si no existieran tales secciones como si, existiendo, no asumieran tal tarea), cuando el procedimiento afecte a un único centro de trabajo la representación corresponderá a las instancias unitarias de los trabajadores presentes en el mismo (comité de empresa o delegados de personal), y en defecto de ellas podrá designarse una comisión *ad hoc* nombrada directamente por los trabajadores o por los sindicatos representativos, prácticamente en los mismos términos que ya preveía la legislación anterior; 4) cuando la medida afecte a más de un centro de trabajo, la representación corresponde en primer término al comité intercentros (siempre que tenga tal función atribuida por convenio colectivo) y, en su defecto, a una comisión representativa constituida con un esquema similar a la hipótesis anterior, aunque con la salvedad, en este caso, de que la situación puede ser diferente de unos centros a otros, por lo que habrá que componer la comisión atendiendo a las características de cada uno de ellos desde el punto de vista de la representación de los trabajadores (existencia o no

de representantes unitarios, decisión de los trabajadores afectados de nombrar una comisión *ad hoc*, etc.). Recuerda el art. 41.4 ET que, pese a esas posibles vicisitudes, el número de miembros de la comisión negociadora no podrá rebasar en ningún caso la cifra de trece (lo cual parece ser, por razones fáciles de comprender, una llamada especial a quienes se encarguen de promover o componer la representación de los trabajadores).

La constitución de la comisión negociadora —y, más aún, la constitución de la «comisión representativa» que va a representar a los trabajadores dentro de dicha comisión negociadora— se ha convertido, en definitiva, en uno de los asuntos clave de estos procesos de reestructuración empresarial, no sólo por su composición, sino también por las vicisitudes que pueden presentarse a la hora de su conformación y por el papel que se le atribuye a lo largo del procedimiento. De ahí que, con las reformas introducidas por el RDL 11/2013, también se precise que la dirección de la empresa, antes que otra cosa, debe comunicar de modo fehaciente a sus trabajadores (o a sus representantes) su intención de poner en marcha la medida correspondiente (traslado, modificación, etc.), y que la comisión representativa de los trabajadores debe quedar constituida dentro de un plazo máximo (un plazo que es de siete días como regla general, y pasa a ser de quince si alguno de los centros de trabajo afectados no cuenta con representación institucionalizada de los trabajadores). Sólo tras la constitución de dicha comisión, o tras el transcurso de los plazos mencionados sin que ello se consiga, podrá iniciarse el proceso de consultas, con la advertencia de que la constitución de la comisión representativa fuera de aquellos plazos «no comportará, en ningún caso, la ampliación de su duración» (lo cual significa, al mismo tiempo, que el plazo otorgado para su constitución no es determinante de la validez de la comisión representativa de los trabajadores, aunque sí puede influir en el tiempo disponible para la consulta).

Dentro de este mismo ámbito, el RDL 11/2013 también ha retocado la regla de obtención de mayorías en la comisión negociadora, y ha procedido a una significativa ampliación de los conceptos que el empresario debe consignar en su comunicación de apertura del periodo de consultas con vistas al despido colectivo, puesto que a la lista anterior del art. 51.2 ET se añaden ahora dos datos: una «copia» de la comunicación dirigida por la dirección de la empresa a los trabajadores o sus representantes para manifestarles su intención de iniciar el procedimiento de despido (esto es, copia de la comunicación que conlleva la puesta en marcha de los trámites necesarios para constituir la comisión representativa de los trabajadores), y una mención de los integrantes de la comisión negociadora en representación

de los trabajadores (presuponiendo que en esos momentos ya se han designado y ya son conocidos por el empresario) o, en su caso, «indicación» de falta de constitución de la comisión representativa de los trabajadores dentro de plazo. Con la nueva regulación, la memoria explicativa que debe acompañar a la comunicación empresarial de apertura del periodo de consultas también debe hacer referencia, por cierto, a «la documentación contable y fiscal y los informes técnicos», en los términos que reglamentariamente se dispongan. La reforma del art. 51 ET ha aportado, en fin, otras dos novedades respecto del texto legal anterior: por un lado, la regla de caducidad del procedimiento empresarial de despido colectivo cuando el empresario no comunique su decisión a los representantes de los trabajadores y a la autoridad laboral en el plazo de quince días desde la última reunión celebrada en el periodo de consultas (de nuevo, en los términos que reglamentariamente se establezcan); por otro, la precisión de que la notificación individualizada de despido dirigida a los trabajadores afectados habrá de hacerse, o bien una vez comunicada tal decisión a los representantes de los trabajadores (hipótesis de no acuerdo) o bien una vez «alcanzado el acuerdo» (como ahora se explicita).

Algunos de estos cambios legales afectaban inevitablemente a la normativa reglamentaria de desarrollo de los procedimientos de reestructuración empresarial, recogida, como vimos más arriba, en el RD 1483/2012, por lo que el RDL 11/2013 ha sido aprovechado también —conforme a unas pautas de regulación que se han generalizado en los últimos tiempos— para ajustar en la medida pertinente esa regulación reglamentaria de desarrollo, que con ese fin de adaptación ha visto modificados muchos de sus preceptos y que, al mismo tiempo, ha experimentado algún reajuste particular, relativo a las obligaciones de documentación e información que en caso de despido colectivo tienen específicamente las empresas que forman parte de un grupo «con obligación de formular cuentas consolidadas»: en tal hipótesis, la obligación que se imponía a la empresa afectada de aportar también «las cuentas anuales e informe de gestión consolidados de la sociedad dominante del grupo debidamente auditadas» (siempre que se cumplieran determinadas condiciones) queda circunscrita ahora —tras el RDL 11/2013— a las empresas «cuya sociedad dominante tenga domicilio en España» (art. 4.5 RD 1483/2012).

Como se dijo, la reforma de la regulación aplicable a los procedimientos de reestructuración empresarial introducida por el RDL 11/2013 también ha afectado a la Ley 36/2011, reguladora de la jurisdicción social, especialmente en lo que se refiere al proceso de despido colectivo (art. 124 LJS).

En la nueva regulación de ese proceso cabe destacar sobre todo dos datos normativos: en primer lugar, la introducción del adverbio «únicamente» para tasar de manera más explícita las causas de nulidad del despido colectivo, tanto en el caso de demanda «colectiva» (art. 124.11 LJS) como en el caso de demanda individual no precedida de impugnación colectiva [art. 124.13.a) LJS]; en segundo lugar, la separación en dos posibles escenarios de las demandas individuales por ese mismo tipo de despido, según hubiera sido impugnada o no mediante demanda colectiva la pertinente decisión empresarial, de modo tal que en la hipótesis de impugnación colectiva se intensifica la conexión entre la decisión colectiva y la acción individual, tanto en el momento de interposición de la demanda como en el momento de su resolución (art. 124.13 LJS). Por su parte, la nueva redacción del art. 247.2 LJS extiende expresamente la modalidad de ejecución de sentencias «colectivas» firmes a «los supuestos de despido colectivo en los que la decisión empresarial colectiva haya sido declarada nula».

### III. LA POLÍTICA DE EMPLEO Y LAS NUEVAS TENDENCIAS DE APOYO AL EMPRENDEDOR

#### 1. Del fomento de la contratación laboral al apoyo directo a los emprendedores

La política de empleo en España se ha centrado sobre todo en el fomento de la contratación laboral, mediante la concesión de incentivos (normalmente económicos pero también «institucionales») a quienes actúan en el mercado de trabajo como promotores de iniciativas empresariales y productivas, que desde el punto de vista laboral no dejan de ser los principales empleadores. En los últimos años, no obstante, parece apreciarse una nueva tendencia, en la medida en que el legislador ha fijado como uno de sus objetivos principales el apoyo directo a quienes emprenden una actividad económica o profesional, particularmente si se trata de trabajadores autónomos. En esta senda de apoyo formal al emprendedor ya parecía situarse la reforma laboral de 2012 al poner en marcha el contrato de trabajo de apoyo a los emprendedores (art. 4 de la Ley 3/2012), y por esta misma senda y de una forma mucho más decidida han caminado diversas disposiciones legales aprobadas durante el año 2013, unas veces para incentivar la contratación de trabajadores asalariados por parte de dichos emprendedores, y otras para facilitar, directamente, la puesta en marcha



de iniciativas de «emprendimiento». Esta última es la opción acogida en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de «apoyo a los emprendedores y su internacionalización», que se une a otras leyes de ámbito autonómico aprobadas con ese mismo fin durante este periodo (como la Ley 10/2013, de 21 de octubre, de La Rioja), y que incluye una amplia serie de medidas encaminadas todas ellas a prestar ayuda a las personas (que pueden ser físicas o jurídicas, especialmente cuando se trata de sociedades de responsabilidad limitada) «que desarrollen una actividad económica empresarial o profesional en los términos establecidos en esta Ley». La Ley 14/2013 contiene sobre todo medidas de carácter societario y fiscal en apoyo de tales «emprendedores», pero también incide en los planes educativos, en los procedimientos administrativos, en la cotización a la seguridad social, en la prevención de riesgos laborales e incluso en las reglas sobre responsabilidad por deudas, siempre tratando de favorecer ese tipo de iniciativas. Un capítulo de particular interés dentro de la Ley 14/2013 es el que se dedica a la entrada y permanencia de extranjeros en España por razones de interés económico, en el que se incluyen reglas especiales en relación con los extranjeros que acudan a España en calidad de inversores o emprendedores, en calidad de «profesionales altamente cualificados» (personal directivo, personal técnico y personal investigador, básicamente) o con la condición de «desplazados» por cuenta de una empresa o un grupo de empresas para desarrollar aquí actividades laborales o profesionales o para seguir actividades de formación profesional. Cabe suponer, por otra parte, que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de «garantía de la unidad de mercado», también podrá contribuir a esos fines de emprendimiento, en tanto que pretende «facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional».

En todo caso, y pese a esos apoyos directos al emprendedor, la legislación española sigue utilizando técnicas clásicas de fomento del empleo asalariado, mediante la concesión de beneficios económicos a las empresas o mediante la puesta en marcha de un régimen jurídico contractual más flexible o más atractivo para la empresa, especialmente con el propósito de mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes. Quizá el rasgo más característico de nuestros días sea, en este sentido, la combinación de ambos tipos de medidas, tanto las de apoyo directo al emprendedor como las de apoyo a la contratación de asalariados. Dicho de otro modo: la normativa más reciente trata de conjugar la concesión de ventajas para facilitar la creación de empresas con la concesión de beneficios a quienes, convirti-

dos ya en empresarios, contraten personal asalariado. Una muestra clara de esa combinación es el RDL 4/2013, de 22 de febrero (BOE de 23 de febrero), que puso en marcha un conjunto de medidas que en parte son de apoyo a los emprendedores y en parte de fomento del empleo, tratando una vez más de impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, especialmente en lo que afecta a los jóvenes. En alguna medida se trataba de una nueva norma de «liberalización económica» (particularmente en el ámbito del transporte ferroviario y el sector de hidrocarburos) y de apoyo financiero e institucional a las empresas, pero también ha de verse como una norma de política de empleo, inscrita desde este punto de vista en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 diseñada por el gobierno español en el marco de las directrices aprobadas por la Unión Europea y en conexión con la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 aprobada en su momento por el RD 1542/2011, de 31 de octubre.

Por lo que se refiere al empleo, el RDL 4/2013 quiso actuar en tres frentes: fomento del «autoempleo», estímulos a las empresas para incentivar la contratación laboral, y mejora de los instrumentos públicos de intermediación laboral. Los principales beneficiarios de tales medidas son los jóvenes menores de treinta años (en algún caso, mujeres menores de treinta y cinco años y discapacitados menores de treinta y cinco años), tanto en su condición de posibles «emprendedores» (condición sobre la que también se encuentra en preparación un texto legal específico, que se añadiría a los ya aprobados por algunas Comunidades Autónomas), como en sus expectativas de prestar servicios en una empresa como trabajadores por cuenta ajena. De ese modo, los beneficios concedidos por esta disposición legal pueden ser obtenidos o bien directamente por los jóvenes (con fines de autoempleo o de creación de empresas), o bien por las empresas que contraten a trabajadores jóvenes (con un trato especial, desde esta perspectiva, a las empresas de pequeña dimensión). Para una y otra hipótesis, el principal incentivo concedido por el RDL 4/2013 no fue otro que la «bonificación» (a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal) o la «reducción» (a cargo de la Tesorería General de Seguridad Social o, como ahora se dice, «soportada» por el presupuesto de ingresos de la seguridad social) en las cuotas de seguridad social.

Las medidas de apoyo al autoempleo de los jóvenes tienen, en principio, carácter estable o indefinido, y entrañan la modificación de diversos textos legales que, procediendo de anteriores operaciones de reforma, tratan de esa misma materia (como la Ley 45/2002, de mejora de la ocupabilidad), o que de alguna forma inciden en la misma (como hace la Ley

General de la Seguridad Social a través de algunos preceptos relativos a la protección por desempleo o a través de algunas disposiciones adicionales). En cambio, la mayor parte de las medidas que ofrecen «estímulos» a las empresas para que se animen a la contratación de trabajadores tiene, en principio, vigencia coyuntural o transitoria (hasta que la tasa de desempleo en España se sitúe por debajo del 15 por 100, siguiendo así el método ya utilizado para algunas de las novedades de la reforma laboral de 2012). Veamos, con algo más de detalle, uno y otro tipo de medidas.

## **2. El apoyo directo a emprendedores y trabajadores autónomos en el RDL 4/2013**

El RDL 4/2013 dedica sus primeros preceptos al «fomento del emprendimiento y el autoempleo» de los menores de treinta años (o de treinta y cinco en determinadas circunstancias). Se fomenta, por decirlo en lenguaje más llano, el inicio de actividades por cuenta propia en forma de negocio o empresa (o, se supone, de ejercicio profesional), y para ello se adoptan principalmente dos tipos de medidas, que tienen la finalidad común de ahorrar costes al interesado o de proporcionar recursos financieros de procedencia pública. La primera de esas medidas supone la modificación de la DA 35.<sup>a</sup> de la Ley General de Seguridad Social, con dos fines: por un lado, ajustar reglas ya existentes sobre bonificación y reducción en las cuotas que han de abonar los autónomos a la seguridad social (con la precisión, por ejemplo, de que pueden ser beneficiarias de las mismas las mujeres menores de treinta y cinco años o de que también pueden acceder a ellas los autónomos pertenecientes al Régimen del Mar); por otro, establecer para quienes causen alta inicial en el RETA o el Régimen del Mar, o alta después de un periodo de no adscripción de al menos cinco años (excepto para quienes empleen a trabajadores por cuenta ajena), un sistema alternativo al anterior consistente también en la reducción del coste de las cuotas de seguridad social por contingencias comunes (incluida la incapacidad temporal), un sistema que dura en total un periodo de treinta meses y que va decreciendo en su cuantía por tramos temporales, desde una reducción del 80 por 100 en los seis primeros meses a una bonificación del 30 por 100 en los últimos quince meses. La Ley 14/2013, ya citada, añadió posteriormente otras ventajas en la cotización de seguridad social para los trabajadores autónomos en régimen de «pluriactividad» (art. 28) y para los trabajadores autónomos de treinta o más años de edad que causen alta inicial en

dicho sistema, o alta tras un periodo de cinco años de no actividad (art. 29, que introduce la DA 35.<sup>a</sup> bis en la LGSS).

Un esquema parecido, aunque con algunas variedades, se aplica a las personas con discapacidad igual o superior al 33 por 100 que ingresen en el RETA o en el Régimen del Mar como autónomos. Según la nueva redacción que el RDL 4/2013 da a la DA 11.<sup>a</sup> de la Ley 45/2002, quienes con ese grado de discapacidad causen alta como autónomos en la seguridad social pueden acogerse a una regla general de bonificación del 50 por 100 de la cuota, que en el caso de los discapacitados menores de treinta y cinco años se sustituye por una regla especial de reducción del 80 por 100 de la cuota durante los doce primeros meses seguida de una bonificación del 50 por 100 durante los cuatro años posteriores (a cuyo término el interesado puede, por cierto, acogerse a la regla general que acabamos de mencionar). Tanto la regla general como la regla especial son aplicables, asimismo, a discapacitados que se incorporen como socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado.

Otra medida de apoyo para el inicio de actividades de carácter autónomo consiste en la posibilidad de compatibilizar la prestación de desempleo con la realización de ese tipo de trabajo. Esta medida se sostiene, en primer término, en un nuevo párrafo —núm. 6— que se añade al art. 228 LGSS, en el que, con carácter general, se establece esa posibilidad de compatibilización para «colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo», con la precisión de que para ello se requiere la existencia de un «programa de fomento al empleo» que así lo prevea, y de que, en tal caso, la entidad gestora abonará al desempleado la prestación «en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización a la Seguridad Social» (art. 2 RDL 4/2013). Pues bien, dentro de ese nuevo marco legal de posibilidades de cobro de la prestación de desempleo, el propio RDL 4/2013 (en su art. 3) dispone que los beneficiarios de la prestación de desempleo de nivel contributivo que se constituyan como trabajadores por cuenta propia podrán compatibilizarla con dicha actividad por el tiempo que les quede pendiente para su percepción y, como máximo, por un periodo de doscientos setenta días. Debe tratarse, en todo caso, de personas que sean menores de treinta años en el momento de inicio de la actividad por cuenta propia y que no tengan a su servicio trabajadores por cuenta ajena. Durante este tiempo de compatibilidad de la prestación con el trabajo no rigen los deberes generales de demanda de empleo y compromiso de actividad impuestos a los perceptores de ese tipo de prestaciones.

Una medida próxima a la compatibilidad es la «capitalización» de la prestación por desempleo (cobro de una sola vez o en partidas acumula-

das), que ya estaba prevista con carácter general en diversos párrafos del art. 228 LGSS, siempre en conexión con algún programa de fomento del empleo. La DA 4.<sup>a</sup> de la Ley 45/2002 había hecho uso de esta posibilidad para el inicio de actividades de carácter autónomo, precisamente para jóvenes «menores» de treinta años, o de treinta y cinco en el caso de mujeres («hasta» treinta, o «hasta treinta y cinco, se decía en la versión original). Esta posibilidad se amplía ahora a los casos en que el menor de treinta años «capitalice» la prestación al 100 por 100 para aportarla al capital social «de una entidad mercantil de nueva constitución o constituida en un plazo de doce meses anteriores a la aportación», siempre que el interesado realice, dentro de la misma, una actividad profesional o laboral de carácter indefinido; la cantidad «capitalizada» también se puede dedicar a gastos de constitución o de puesta en funcionamiento de la entidad, o al pago de tasas o precio del asesoramiento que a tal efecto se hubiera recibido (nueva redacción de la DA 11.<sup>a</sup> de la Ley 45/2002, según art. 4 RDL 4/2013).

Todas estas medidas vienen acompañadas de la modificación de diversos preceptos legales relativos a la protección por desempleo, con el fin de favorecer el mantenimiento del derecho a prestaciones en los casos de realización de actividades de carácter autónomo (art. 5 RDL 4/2013). Así, la técnica de suspensión de la prestación se amplía al caso de realización de una actividad de carácter autónomo inferior a sesenta meses para menores de treinta años que causen alta inicial en el RETA o en el Régimen del Mar, frente a los veinticuatro meses que juegan como regla general [art. 212.1.d) LGSS]; la posibilidad de reanudación del cobro de la prestación se amplía al supuesto de que la actividad que motivó la suspensión, en las condiciones reseñadas, dure como máximo sesenta meses (art. 212.4 LGSS), y la regla de extinción empieza a jugar cuando el trabajo por cuenta propia, siempre en esas mismas condiciones, alcance los sesenta meses al menos [art. 213.1.d) LGSS].

La última medida dentro de este apartado es la atribución de carácter voluntario al aseguramiento por contingencias profesionales, y por cese de actividad, para trabajadores por cuenta propia menores de treinta años (párrafo tercero de la DA 58.<sup>a</sup> LGSS, añadido por art. 6 RDL 4/2013), frente a la regla general de obligatoriedad que rige para quienes se incorporen a la seguridad social como autónomos a partir de 1 de enero de 2013 (párrafos primero y segundo de la DA 58.<sup>a</sup> LGSS). Una medida complementaria es la exención completa, desde el punto de vista fiscal, de la prestación de desempleo cobrada de una vez en las condiciones previstas por el RD 1044/1985, de 19 de junio, frente al máximo de exención de 15.500

euros que venía rigiendo hasta esta reforma [art. 7.*n*) de la Ley 35/2006, del IRPF, según redacción del art. 8 RDL 4/2013].

### 3. Los estímulos a la contratación juvenil en el RDL 4/2013

Otro importante grupo de preceptos del RDL 4/2013 se dedica, por su parte, a proporcionar «estímulos» a la contratación, y se traduce, en definitiva, en la concesión de incentivos a las empresas para despertar su ánimo de contratación de trabajadores. No supuso esta nueva norma de urgencia la creación de nuevas modalidades de contratación laboral, sino una especie de adaptación *ad hoc* o «modulación» de algunas de las ya existentes (del contrato a tiempo parcial, del contrato temporal por razones de coyuntura y del contrato en prácticas, principalmente) para intensificar su atractivo desde el punto de vista empresarial y fomentar así el empleo dentro de ese sector de la población. Los incentivos que concede, por otro lado, tienen sobre todo contenido económico (de nuevo, ahorro de costes en la seguridad social, ahora para las empresas), pero también son, en algunos casos, incentivos de carácter institucional, en el sentido de que radican en el régimen jurídico atribuido al contrato, supuestamente más flexible o más acomodado a las necesidades empresariales. La tarea de fomento del empleo va dirigida sobre todo a la contratación de jóvenes, aunque en algún caso se fomenta también la contratación de trabajadores «maduros» (mayores de cuarenta y cinco años). Para la generalidad de estas medidas vuelven a atribuirse funciones supletorias a la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, sobre mejora del crecimiento y el empleo, que, de ese modo, sigue actuando como marco general de la política de fomento del empleo. Téngase en cuenta, también como indicación general, que la posibilidad de acceder a los beneficios que concede el RDL 4/2013 se condiciona a que los correspondientes contratos de trabajo se celebren por escrito.

El primero de los incentivos que tienen por objeto el fomento del empleo de los jóvenes consiste en la puesta en circulación de una vía singular de contratación a tiempo parcial denominada «contrato a tiempo parcial con vinculación formativa» (art. 9 RDL 4/2013). A través de ese cauce es posible contratar a menores de treinta años desempleados que lleven inscritos como demandantes de empleo un periodo mínimo de doce meses en los dieciocho meses anteriores, que tengan nula o escasa experiencia laboral o que procedan de otro sector de actividad, y que cursen al mismo tiempo algún programa formativo (entendido en términos muy

amplios, ciertamente). El contrato puede tener duración indefinida o duración temporal (conforme a las reglas generales de contratación), y la jornada de trabajo no puede ser superior al 50 por 100 de un trabajador «comparable». En tales condiciones, la empresa contratante tiene derecho a una reducción del 75 por 100 (si tiene 250 o más trabajadores) o del 100 por 100 (si tiene menos de 250) en la cuota empresarial de seguridad social por contingencias comunes. La reducción se aplica, en principio, durante doce meses, prorrogables otros doce si hay continuidad o prolongación de la actividad formativa. El acceso y el mantenimiento de este beneficio económico, como suele suceder en este tipo de normas, se condicionan a que la empresa cumpla, asimismo, otras condiciones relativas al nivel de empleo y a la toma de decisiones de despido.

La segunda medida de fomento del empleo (art. 10 RDL 4/2013) consiste en la apertura de un nuevo cauce de contratación indefinida que pueden utilizar las empresas (incluidos trabajadores autónomos en su posible condición de empleadores) que tengan una plantilla no superior a nueve trabajadores y que contraten a jóvenes desempleados de menos de treinta años. El contrato puede celebrarse a tiempo completo o a tiempo parcial, y cuenta con el incentivo de una reducción del 100 por 100 en la cuota empresarial a la seguridad social por contingencias comunes durante el primer año. El beneficio se aplica tan sólo «respecto a un contrato» (con la posibilidad de celebrar otro si el anterior se extingue en determinadas circunstancias), y se condiciona de nuevo a requisitos relacionados con el trabajador (que no haya tenido vínculo laboral anterior) y con la empresa (no haber adoptado decisiones extintivas improcedentes en los seis meses anteriores, y mantener el nivel de empleo). Los beneficios, por otra parte, no pueden obtenerse cuando se utilice el contrato de apoyo a emprendedores creado con la reforma laboral de 2012 (art. 4 de la Ley 3/2012), cuando se celebre un contrato para trabajos fijos discontinuos, o cuando se siga la vía de contratación indefinida prevista en la Ley 43/2006 como medida de fomento del empleo.

La tercera medida de fomento del empleo del RDL 4/2013 (art. 11) consiste en una reducción del 100 por 100 en las cuotas de seguridad social, durante un periodo de doce meses, a favor de los trabajadores autónomos menores de treinta años que contraten a su primer trabajador asalariado, siempre que éste sea desempleado de cuarenta y cinco o más años y lleve inscrito como demandante de empleo un periodo mínimo de doce meses dentro de los dieciocho meses anteriores (o que sea beneficiario de los programas de recualificación profesional de desempleados, a los que



después aludiremos). Debe tratarse de un contrato indefinido, a tiempo completo o a tiempo parcial. El acceso al beneficio se condiciona a que el contrato se mantenga como mínimo durante un periodo de dieciocho meses, con alguna salvedad.

El cuarto estímulo previsto por el RDL 4/2013 (art. 12) conlleva la posibilidad de que las empresas contraten por el cauce del contrato temporal por razones «eventuales» [art. 15.1.b) ET] a jóvenes desempleados menores de treinta años que no tengan experiencia laboral, o que la hayan tenido por un tiempo no superior a tres meses. La duración mínima del contrato debe ser de tres meses y la duración máxima de seis, aunque mediante convenio colectivo se admite una extensión hasta doce meses. El contrato puede celebrarse a tiempo completo o a tiempo parcial, aunque en todo caso con una jornada equivalente al menos al 75 por 100 de la jornada ordinaria. La transformación de estos contratos en indefinidos lleva aparejada una bonificación en las cuotas empresariales a la seguridad social. De nuevo, el uso de esta medida y el acceso a ese beneficio se condicionan al cumplimiento de determinados requisitos por parte de la empresa.

La quinta medida de fomento del empleo del RDL 4/2013 (art. 13) entraña una ampliación relevante del tiempo hábil para la celebración de contratos en prácticas. Con la reforma introducida en el art. 11.1 ET se permite la celebración de dicho contrato, concretamente, con jóvenes menores de treinta años, con independencia del tiempo transcurrido desde la terminación de los correspondientes estudios (aunque sea superior a la regla general de cinco años, en definitiva). La celebración de tal contrato conlleva una reducción del 50 por 100 de la cuota empresarial a la seguridad social por contingencias comunes, ampliable al 75 por 100 si se trata de un trabajador vinculado a la empresa en ese momento a través de la vía de «prácticas no laborales» establecida por el RD 1543/2011, de 31 de octubre.

La última de las medidas de «estímulo» previstas en esta nueva operación de fomento del empleo está dedicada a las «entidades de la economía social» (art. 14 RDL 4/2013). Se trata una vez más de bonificaciones en las cuotas empresariales a la seguridad social en una cuantía que viene fijada a tanto alzado y que varía en función de que la entidad «empleadora» sea o bien una cooperativa o sociedad laboral (en el caso de recepción de socios menores de treinta años en situación de desempleo), o bien una empresa de inserción (en el caso de contratación de desempleados menores de treinta años en situación de exclusión social).

#### 4. La Ley 11/2013 y la continuidad de las medidas de apoyo al empleo

Tras su tramitación como proyecto de ley, el RDL 3/2013 dio paso a la Ley 11/2013, de 26 de julio (*BOE* de 27 de julio), que reproduce prácticamente el contenido de la norma anterior, bien es cierto que con algún retoque y algún añadido. En el capítulo relativo al «apoyo de emprendedores», las novedades son especialmente escasas y tienen incidencia sobre todo en el plano formal o de redacción de la norma (aunque probablemente deba reseñarse que desaparece la anterior referencia al Régimen Especial de seguridad social de Trabajadores del Mar como posible ámbito de adscripción de los nuevos trabajadores autónomos o por cuenta propia y, en consecuencia, de posibles beneficiarios). Lo mismo ocurre en lo relativo a las modificaciones que el RDL 4/2013 había introducido en la normativa de protección por desempleo (capitalización de prestaciones, suspensión o extinción del derecho, etc.) y en la normativa fiscal (constitución de la base imponible de las entidades de nueva creación, tributación en caso de percepción de la prestación de desempleo en la modalidad de pago único, etc.). Tampoco son de especial envergadura, en fin, los cambios introducidos en las medidas de estímulo a la contratación laboral, que, del mismo modo, mantienen su estructura inicial y sus contornos originales.

No obstante, vale la pena poner de relieve alguno de los retoques efectuados en este último apartado, el más próximo, por lo demás, a la legislación estrictamente laboral. La Ley 11/2013 mantiene las vías de contratación incentivadas en su momento (y desde la fecha de 24 de febrero de este año) por el RDL 4/2013, que, además, siguen manteniendo su vigencia hasta que la tasa de desempleo de nuestro país se sitúe por debajo del 15 por 100 (DT 1.<sup>a</sup>). Pero la Ley 11/2013 también aporta, en efecto, algunas novedades de interés. Cabe reseñar, por lo pronto, tres retoques que desde luego amplían las ventajas inicialmente atribuidas a determinados cauces de contratación: por un lado, la reducción del 100 por 100 prevista para la primera contratación laboral efectuada por emprendedores menores de treinta años se aplica ahora a todas las cuotas a cargo de la empresa, incluidas las de «recaudación conjunta» y las de riesgos profesionales; por otro, se ajustan algunas de las condiciones establecidas para la formalización de contratos de trabajo a tiempo parcial con vinculación formativa; y, en fin, se admite la prórroga, por una sola vez, del contrato eventual con jóvenes desempleados menores de treinta años, cuando se hubiera celebrado por una duración inferior a la máxima legal o convencionalmente establecida.

Pero la mayor novedad de la Ley 11/2013 en este capítulo de estímulos a la contratación seguramente se encuentra en la posibilidad de que las empresas de trabajo temporal celebren contratos eventuales al amparo de esta regulación singular (art. 12), esto es, contratos eventuales que tienen como motivo especial la falta de experiencia laboral del trabajador joven objeto de contratación, o la escasez de la misma, y que cuentan con bonificación en las cuotas empresariales de seguridad social en caso de transformación en indefinidos una vez transcurrido un periodo mínimo de tres meses desde su celebración (bonificación de la que, en tal supuesto, es beneficiaria la empresa usuaria). La DA 5.<sup>a</sup> de la Ley 11/2013 dice, concretamente, que las empresas de trabajo temporal podrán celebrar contratos de puesta a disposición con empresas usuarias en los mismos supuestos y con los mismos requisitos en que la empresa usuaria podría celebrar «un contrato de trabajo de primer empleo», que es justamente la modalidad contractual regulada en el ya mencionado art. 12 (RDL 4/2013, en su momento, y Ley 11/2013, en la actualidad). Por cierto, con la Ley 11/2013 las empresas usuarias también se hacen beneficiarias de la reducción de cuotas de seguridad social que ya el RDL 4/2013 había previsto para el supuesto de transformación en contrato indefinido, a la finalización de su duración inicial o prorrogada, de los contratos para la formación y el aprendizaje (DF 4.<sup>a</sup>).

Las disposiciones adicionales y finales de la Ley 11/2013 también aportan alguna otra novedad respecto del texto original de la norma. Dejando al margen algunos añadidos de tono menor, estas otras novedades pueden condensarse en tres tipos de previsiones: un encargo al gobierno para que presente ante el Congreso de los Diputados un informe sobre «el uso de las prácticas no laborales» y sobre las modificaciones y actuaciones que podrían potenciar su finalidad de inserción de jóvenes en el mercado de trabajo (DA 8.<sup>a</sup>); una extensión de los incentivos «laborales» de los arts. 9, 10, 12, 13 y 14 de la Ley 11/2013 a la contratación de menores de treinta y cinco años cuando acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100 (DA 9.<sup>a</sup>), y una significativa revisión de la normativa sobre igualdad entre mujeres y hombres en lo concerniente a la concertación de instrumentos privados de previsión social, para erradicar las diferencias de trato que consideren el sexo «como factor de cálculo» (DF 13.<sup>a</sup> y DF 14.<sup>a</sup>, en relación con DT 6.<sup>a</sup>). Por lo demás, la Ley 11/2013 mantiene abierta la posibilidad de adhesión formal a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 por parte de entidades públicas y privadas que puedan contribuir a la inserción laboral de los jóvenes (DA 3.<sup>a</sup>), proceso

que fue iniciado con el RDL 4/2013 y que ha dado lugar, por cierto, a la aprobación de la Orden ESS/299/2013, de 1 de julio, por la que se regula el procedimiento de concesión del sello «Entidad Adherida a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016» (BOE de 10 de julio).

## **5. Nuevas medidas de flexibilización con fines de fomento del empleo: el RDL 16/2013**

Con el RDL 16/2013, de 20 de diciembre, se han introducido en el ordenamiento laboral algunos ajustes suplementarios, dirigidos en términos generales, si atendemos a la denominación oficial de esa norma, a «favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores». El objetivo principal de esta nueva norma de urgencia es el fomento del empleo asalariado, aunque para ese fin no utiliza la socorrida técnica de los incentivos económicos sino más bien las ventajas «institucionales». Dicho de otro modo: el RDL 16/2013 trata de proporcionar a las empresas un régimen jurídico laboral más flexible y, por eso mismo, más adaptado a sus necesidades (sin perjuicio de que también introduzca alguna regla eminentemente protectora, como la que se refiere al periodo de prueba). Naturalmente, el RDL 16/2013 no modifica la totalidad de la legislación laboral, sino tan sólo unos cuantos preceptos legales, la mayor parte de ellos pertenecientes al Estatuto de los Trabajadores. Es, en cierta medida, una secuela de la reforma laboral de 2012, con un contenido muy concreto y un alcance muy limitado. En síntesis, el RDL 16/2013 modifica los arts. 12, 14 y 34 ET, e introduce pequeñas modificaciones en algunas otras disposiciones legales, como la Ley 3/2012, de Reforma Laboral, o la Ley 14/1994, de Empresas de Trabajo Temporal. También modifica, por cierto, la Ley 11/2013 anteriormente reseñada, con el único fin de ajustar el alcance de alguno de los requisitos exigidos al trabajador para ser titular de un contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, concretamente del requisito relativo a la procedencia de un sector de actividad distinto de aquel en el que se le contrata: si con la redacción original de la norma en cuestión el alcance de la expresión «sector de actividad» quedaba pendiente de determinación reglamentaria, con la nueva redacción ha de utilizarse la Clasificación Nacional de Actividades Económicas aprobada por RD 475/2007 para dar sentido a dicho concepto.

Desde el punto de vista material, el RDL 16/2013 ha afectado sobre todo a la regulación del contrato de trabajo a tiempo parcial, en la que

ha introducido cambios de tipo formal pero también algunos cambios de carácter sustantivo. Entre los cambios predominantemente formales (aunque a veces con algún efecto sustancial) cabe reseñar la supresión de la exigencia de modelo oficial para la celebración el contrato, la simplificación de las remisiones a la negociación colectiva (en las que desaparece la distinción entre convenio de sector y convenio de ámbito distinto), y la desaparición de alguna remisión a norma reglamentaria (por ejemplo, a propósito de la renuncia al pacto de horas complementarias por necesidades formativas del trabajador). Entre los cambios sustantivos debe citarse la reintroducción de la prohibición original de horas extraordinarias, la reformulación de los requisitos que permiten la celebración de un pacto de horas complementarias (de modo que la anterior exigencia de duración indefinida del contrato se sustituye por una exigencia de jornada de trabajo no inferior a diez horas semanales en cómputo anual), la posibilidad de que el empresario ofrezca directamente la realización de horas complementarias (siempre que concorra ese mismo requisito de jornada mínima), la elevación del 15 al 30 por 100 del porcentaje que aplicado a las horas ordinarias de trabajo permite la realización de horas complementarias, la sustitución del plazo original de siete días por el de tres para avisar al trabajador sobre el día y hora de realización de ese trabajo complementario, o la exigencia de registro y totalización mensual del conjunto de horas de trabajo acumuladas por el trabajador en el periodo de referencia (regulación que, por cierto, se declara no aplicable al trabajo doméstico). También experimentan algunos reajustes las reglas sobre conversión de «trabajo a tiempo completo en un trabajo parcial y viceversa», con la desaparición de anteriores «preferencias» de retorno y de alguna de las causas que podían justificar dicho cambio.

Las modificaciones sufridas por otros pasajes legales por obra del RDL 16/2013 pueden resumirse de la siguiente manera: 1) el art. 14 ET ha sido modificado para imponer el límite de un mes para el periodo de prueba en contratos temporales de duración no superior a seis meses celebrados al amparo del art. 15 ET y para añadir las situaciones de riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y paternidad entre las que pueden interrumpir el cómputo de dicho periodo; 2) el art. 34.2 ET ha sido modificado para disponer que las diferencias entre la jornada máxima y la jornada efectivamente realizada, por exceso o por defecto, derivadas de la distribución irregular de la jornada de trabajo a lo largo del año queden compensadas en el plazo de doce meses desde que se produzcan (año «real» en vez de año natural), salvo que por convenio colectivo o acuerdo de empresa se establezca un régimen distinto; 3) el art. 37.5 ET ha sido modificado

para elevar de ocho a doce la edad del menor que actúa como tope para el ejercicio del derecho a reducción de la jornada de trabajo por razones de guarda legal; 4) el art. 4 de la Ley 3/2012 ha sido modificado para permitir la celebración «a tiempo parcial» de los contratos de apoyo al emprendedor, que, como se sabe, gozan de ciertas ventajas económicas e institucionales (centradas éstas en la duración del periodo de prueba); 5) el art. 7 de la Ley 3/2012 ha sido modificado para extender las bonificaciones en la cotización a la seguridad social concedidas a la conversión del contrato en prácticas en contrato indefinido a la hipótesis de que tal operación sea realizada por una empresa usuaria en relación con trabajadores en prácticas cedidos por empresas de trabajo temporal; y 6) los arts. 6, 7 y 10 de la Ley 14/1994 son modificados para permitir de forma explícita la celebración de contratos en prácticas por parte de empresas de trabajo temporal.

El RDL 16/2013 también ha introducido pequeños retoques en las reglas sobre aportaciones empresariales al Tesoro Público en caso de despido colectivo (para introducir el concepto mercantil de grupo de empresas), y en la regulación de los contratos para la formación y el aprendizaje, para ampliar a 31 de diciembre de 2014 las salvedades ya establecidas a propósito del contenido de la actividad formativa en ciertas hipótesis. Téngase en cuenta que el RDL 1/2013, de Prórroga de las Ayudas Especiales para Desempleados, ya había extendido hasta el final de ese ejercicio 2013 la vigencia de estas reglas transitorias sobre la manera de organizar las actividades formativas que han de seguir los trabajadores con contrato para la formación y el aprendizaje, que siguen, pues, a la espera de una regulación más estable.

#### IV. LA RENOVACIÓN DEL ORDENAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

##### 1. De las nuevas normas sobre jubilación a la sostenibilidad del sistema de pensiones

Durante el periodo temporal acotado para esta crónica también han aparecido, como dijimos, normas dedicadas a la seguridad social. Algunas de ellas tienen como punto de partida el RDL 29/2012, de 28 de diciembre (BOE de 31 de diciembre), que revisó parcialmente las reglas de vinculación de los empleados de hogar con el sistema de seguridad social puestas en marcha por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, y que, sobre todo, pospu-

so la entrada en vigor de dicho texto legal en relación con la jubilación anticipada y con la jubilación parcial, a la espera de una nueva regulación sobre esas cuestiones. Resultado de esa previsión fue el RDL 5/2013, de 15 de marzo (BOE de 16 de marzo), que revisó básicamente las reglas sobre compatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo y las normas aplicables a ciertas modalidades de jubilación, como la anticipada o la parcial. Una segunda norma de relevancia en este terreno, dentro del periodo acotado, es el RDL 11/2013, de 2 de agosto, que ya fue comentado a propósito de los reajustes introducidos en la reforma laboral de 2012, pero que en este momento hay que considerar en tanto que también ha llevado a cabo una reformulación de las normas de seguridad social aplicables a los contratos de trabajo a tiempo parcial. La tercera norma que vamos a presentar en este apartado, también conectada en última instancia a la Ley 27/2011, aunque con ingredientes particulares, es la Ley 23/2013, de 23 de diciembre (BOE de 26 de diciembre), que regula y pone en marcha el denominado «factor de sostenibilidad» dentro del sistema de seguridad social y que, en concordancia con ello, establece un nuevo índice de revalorización de las pensiones. El cuadro de reformas en materia de seguridad social habría que completarlo, en fin, con una nueva referencia al ya comentado RDL 16/2013, que ha introducido nuevas exigencias y nuevas restricciones acerca de los conceptos no computables para conformar la base de cotización a la seguridad social (sobre todo, en relación con los gastos de locomoción y las prestaciones a cargo de la empresa), con la consiguiente modificación del art. 109 LGSS.

Dentro de este particular proceso de reformas en materia de seguridad social, la mayor innovación corresponde sin duda alguna a la Ley 23/2013, de la que nos ocuparemos en el último epígrafe de este apartado. Pero tampoco es dudoso que la operación más compleja y de más amplio recorrido material estuvo protagonizada por el RDL 5/2013, que modificó sensiblemente las reglas sobre jubilación, aunque —como ya había hecho su inmediata predecesora, la Ley 27/2011— no hizo tabla rasa de la regulación precedente en la materia, sino que optó por la graduación temporal de algunos de sus efectos principales. El RDL 5/2013, en efecto, dejó vigente la normativa anterior sobre jubilación para determinados supuestos, seguramente con la finalidad de no frustrar muchas de las expectativas que se habían ido generando en los últimos años acerca de la posibilidad de acceder a la jubilación de modo anticipado o por cauces especiales. A decir verdad, las salvedades que ya fueron introducidas por la Ley 27/2011 fueron respetadas e incluso ampliadas por el



RDL 5/2013, que en su art. 8 proporciona unas «normas transitorias en materia de pensión de jubilación» con el fin de permitir la aplicación de la regulación anterior a la Ley 27/2011 en los términos entonces previstos, e incluso en algunos casos que allí no se contemplaron y con mayor margen temporal de lo que en principio cabía imaginar. Esta cláusula de efectos transitorios del RDL 5/2013, si bien se mira, no ha procedido tan sólo a mantener la regulación precedente para situaciones en tránsito (lo típico de una disposición transitoria), sino que ha tratado de blindar el régimen jurídico que estaba vigente antes de la Ley 27/2011 para muchos de los actos de jubilación que se van a producir con posterioridad a estos cambios legales, siempre que tengan lugar antes del 1 de enero de 2019 y que se atengan a determinadas condiciones.

Como resultado de tales normas transitorias (las del art. 8 RDL 5/2013), la regulación de la pensión de jubilación anterior a la reforma de la Ley 27/2011 («en sus diferentes modalidades, requisitos de acceso, condiciones y reglas de determinación de prestaciones») seguirá siendo de aplicación, concretamente, en los tres supuestos siguientes: *a*) cuando se trate de personas cuya relación laboral se hubiera extinguido antes de 1 de abril de 2013, siempre que con posterioridad a tal fecha no vuelvan a quedar incluidas en el sistema de seguridad social (en cualquiera de sus regímenes) en razón de la actividad desempeñada; *b*) cuando se trate de personas cuya relación laboral sea suspendida o extinguida antes de 1 de enero de 2019 como consecuencia de decisiones adoptadas al amparo de expedientes de regulación de empleo, convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos de empresa o procedimientos concursales, siempre que tales instrumentos hubieran sido aprobados, suscritos o declarados con anterioridad a 1 de abril de 2013; *c*) cuando se trate de personas que hubieran accedido a la pensión de jubilación parcial con anterioridad a 1 de abril de 2013 o se hubieran incorporado antes de dicha fecha a planes de jubilación parcial recogidos en convenios colectivos de cualquier ámbito o acuerdos colectivos de empresa, con independencia, en estos casos, de que el acceso a la jubilación parcial se hubiera producido con anterioridad a 1 de abril de 2013 o se produzca después de tal fecha.

Como hemos dicho, estas previsiones «transitorias» valen para las pensiones de jubilación que se causen antes de una especie de «fecha de cierre», que es la de 1 de enero de 2019. Además, los «acuerdos colectivos de empresa» que actúen como base para ese tipo de decisiones —específicamente, los acuerdos mencionados en los supuestos *b*) y *c*)— deben estar «debidamente registrados» en el INSS (o en el ISM, de tratarse de trabaja-

dores del mar), dentro del plazo reglamentariamente establecido. Al cumplimiento de esta obligación, y, en especial, a esa indicación temporal, se refiere el art. 4 RD 1716/2012, de 28 de diciembre (también modificado por el RDL 5/2013, en su DF 5.<sup>a</sup>), bien es cierto que aparentemente con un radio de acción funcional de mayor amplitud.

## **2. Las nuevas posibilidades de compatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo**

El RDL 5/2013 contiene, de entrada, nuevas reglas sobre compatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo. En el sistema español de seguridad social juega una regla general de incompatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo (art. 165.1 LGSS). Pero esta regla cuenta desde hace tiempo con algunas salvedades. Dejando al margen las reglas especiales que aún se mantienen para ciertos grupos profesionales adscritos a entidades corporativas de previsión social, cabe decir que una primera regla de compatibilidad, muy fácil de entender, es la que se abre con la jubilación parcial, que, por definición, combina pensión y trabajo. Otra vía más moderna (fue añadida por la Ley 27/2011) es la que supone la posibilidad de compatibilizar la pensión con trabajos por cuenta propia que deparen ingresos que en cómputo anual no superen la cuantía del salario mínimo interprofesional (art. 165.4 LGSS). Con el RDL 5/2013 se da un paso más, de contornos más generales y ambiciosos, en lo que parece ser un proceso de reconsideración del papel de la pensión de jubilación en relación con las ocupaciones, la organización vital o las fuentes de ingresos de la persona jubilada. No en vano se inscribe en lo que se viene conociendo como política de «envejecimiento activo», que puede significar mayores posibilidades legales de trabajo para el pensionista pero también, seguramente, menor peso de la pensión en el cálculo global de los posibles ingresos o medios de vida de las personas de la tercera edad.

Por lo pronto, esta regla general de compatibilidad del RDL 5/2013 se declara aplicable «a todos los regímenes del sistema de la seguridad social, excepto al régimen de clases pasivas del Estado, que se regirá por lo dispuesto en su normativa específica» (art. 1, DDAA 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup>, RDL 5/2013). No afecta esta nueva regla, por otra parte, al régimen jurídico previsto «para cualesquiera otras modalidades de compatibilidad entre pensión y trabajo, establecidas legal o reglamentariamente» (por ejemplo, la jubilación parcial). La compatibilidad se abre ahora, por otra parte, a «la realiza-

ción de cualquier trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia del pensionista», ya sea a tiempo completo, ya sea a tiempo parcial (con la salvedad expresa de los puestos de trabajo o altos cargos que generan incompatibilidad en el sector público según la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, que se declaran expresamente «incompatible[s] con la percepción de la pensión de jubilación»). Para esta nueva situación de compatibilidad se requiere, en todo caso, el cumplimiento simultáneo de dos requisitos: que el acceso a la pensión se produzca una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación que corresponda al trabajador (a cuyo efecto no es «admisible» ni la jubilación por «bonificación» ni la jubilación anticipada), y que el porcentaje aplicable a la respectiva base reguladora para determinar la cuantía de la pensión del interesado alcance el 100 por 100 (art. 2 RDL 5/2013).

En esas condiciones (esto es, si se utiliza esta vía de compatibilidad con el trabajo), la cuantía de la pensión de jubilación se reduce al 50 por 100 del importe alcanzado en su reconocimiento inicial, una vez aplicado el límite máximo de las pensiones públicas que corresponda, y sin computar complementos por mínimos; tales reglas juegan «cualquiera que sea la jornada laboral o la actividad que realice el pensionista», y se mantienen hasta que finalice la relación laboral por cuenta ajena o se produzca el cese en la actividad por cuenta propia, momento en el que «se restablecerá el percibo íntegro de la pensión de jubilación» (art. 3 RDL 5/2013). La pensión se revaloriza en los mismos términos que las pensiones del sistema de seguridad social (pero siempre con el límite del 50 por 100 para el importe de la pensión más las revalorizaciones acumuladas), y el beneficiario tiene la consideración de pensionista «a todos los efectos, aunque no puede acceder a los complementos para pensiones inferiores a la mínima durante el tiempo en el que compatibilice la pensión con el trabajo. Durante los periodos de trabajo se cotiza únicamente por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, con el añadido de una «cotización especial de solidaridad» del 8 por 100 (6 por 100 para empresario y 2 por 100 para trabajador, en el trabajo asalariado), que no computa para el acceso a prestaciones (art. 4 RDL 5/2013).

Aunque la norma no lo precise, parece claro que la opción por este tipo de compatibilidad puede tomarse o bien en el mismo momento de cumplir la edad de jubilación y hacer los trámites pertinentes para acceder a tal situación, o bien en un momento posterior. Dicho de otra manera: la compatibilidad puede entrañar o bien la continuidad en el trabajo, o bien la vuelta al trabajo. En el caso del trabajo asalariado, la opción por la compatibilidad puede suponer, más concretamente, la continuidad de la rela-

ción laboral pese a la jubilación, pero para llegar a tal resultado tal vez haya que tener en cuenta también la posición de la empresa, dado que el hecho de la jubilación no deja de ser causa de extinción del contrato de trabajo [art. 49.1.f) ET]. No parece, de todas formas, que una decisión del trabajador favorable a la compatibilidad tenga muchas contraindicaciones para el empleador, y probablemente por ello el RDL 5/2013 también impone algunas condiciones a las empresas implicadas en esta operación. Para que la compatibilidad sea legalmente procedente exige esta norma, concretamente, que la empresa no haya adoptado «decisiones extintivas improcedentes en los seis meses anteriores a dicha compatibilidad», limitación ésta que, de todos modos, tan sólo afecta a la extinción del contrato que se refiera a puestos de trabajo del mismo grupo profesional y que sólo opera a partir de la entrada en vigor de esta nueva regulación. Además, la empresa deberá mantener durante la vigencia del contrato de trabajo del pensionista «el nivel de empleo existente en la misma antes su inicio», conforme a un «promedio diario de trabajadores de alta en la empresa» que proporciona la propia norma y con la precisión de que no computa a tal efecto la extinción del contrato de trabajo «por causas objetivas o por despido disciplinario cuando uno u otro sea declarado o reconocido como procedente, ni las extinciones causadas por dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores o por la expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato» (DA 1.ª RDL 5/2013).

### 3. Las nuevas pautas legales de la jubilación parcial

Un segundo grupo de preceptos del RDL 5/2013 proporciona nuevas pautas legales de la jubilación parcial. Esta vía de jubilación tiene en el sistema español, como es sabido, dos aplicaciones básicas, en función de la edad de la persona que se jubila: jubilación parcial una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación (que suele conocerse también como jubilación «gradual» y que en términos generales resulta más sencilla desde el punto de vista operativo), y jubilación parcial con anterioridad a dicha edad (que cuenta con una regulación bastante más compleja y que ha de contar, como complemento necesario, con un contrato de relevo). La Ley 27/2011 introdujo cambios de cierta entidad en la jubilación parcial (sobre todo en esta segunda aplicación), mediante una operación normativa que iba a entrar en vigor el 1 de enero de 2013 pero que ha sido revi-

sada a su vez por el RDL 5/2013, que ha introducido nuevos ajustes y que ha fijado como nueva fecha de vigencia la de 17 de abril de 2013 (aunque, en todo caso, con las salvedades que se desprenden de las reglas transitorias anteriormente descritas). No hace falta decir que la jubilación parcial entraña la combinación de pensión y trabajo en una determinada proporción, a la espera, en buena lógica, de que el afectado acceda a la situación de jubilación completa y total y a la espera, en su caso, de la extinción definitiva del vínculo laboral con la empresa.

Las reformas del RDL 5/2013 han afectado tanto a la jubilación parcial que tiene lugar una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación (art. 166.1 LGSS), como a la jubilación parcial previa al cumplimiento de dicha edad (art. 166.2 LGSS), aunque los cambios son bastante más numerosos y significativos en esta segunda hipótesis. Para la primera, sencillamente se ha reajustado el arco posible de la reducción de la jornada de trabajo, que siendo con anterioridad del 25 al 75 por 100 ha pasado a ser del 25 al 50 por 100, con un notable estrechamiento, pues, de los márgenes de opción del interesado. Se trata, evidentemente, de una medida restrictiva, que seguramente persigue la evitación de usos indebidos o no apropiados (por excesiva amplitud del tiempo de no trabajo) de estas fórmulas especiales de jubilación. Estos fines, en todo caso, están más presentes aún en los cambios introducidos en la jubilación parcial previa a la edad ordinaria de jubilación, que probablemente causen mayor impacto sobre el régimen jurídico precedente.

Aquí también se ha procedido, por supuesto, a ese estrechamiento de los márgenes disponibles para la reducción de la jornada de trabajo, que pasan a ser, del mismo modo, del 25 al 50 por 100, aunque con la posibilidad de llegar al 75 por 100 —antes era el 85 por 100— cuando al trabajador relevista que necesariamente debe ser contratado se le asigne jornada completa mediante un contrato de duración indefinida. Junto a este primer cambio se ha variado la edad de acceso a la jubilación, que a partir de ahora se modula en función de dos factores: el año en que tiene lugar el hecho causante (de 2013 a 2027) y el tiempo de cotización acreditada por el interesado (a partir siempre de treinta y tres años cotizados), de modo que se va incrementando progresivamente desde sesenta y un años y un mes (o sesenta y un años y dos meses para quienes reúnen menos cotización), edades que valen para el año 2013, a sesenta y tres años (o sesenta y cinco años, respectivamente) en el año 2027, conforme a la tabla que a tales efectos proporciona el propio texto legal (y con la precisión de que se mantiene la tradicional posibilidad de acceso a los sesenta años en determinadas condicio-

nes). Un tercer cambio se registra, en fin, en el periodo previo de cotización acreditado por el interesado, que se fija en un mínimo de treinta y tres años (frente a los treinta anteriores), con la posibilidad de cómputo a estos efectos del periodo de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, si bien con el límite máximo de un año.

Al mismo tiempo, se ha introducido alguna precisión acerca del contrato de relevo que necesariamente ha de formalizarse para que se pueda llevar a cabo la jubilación parcial en edad inferior a la edad ordinaria de jubilación, de modo que cuando dicho contrato sea de carácter indefinido y a tiempo completo «deberá mantenerse al menos durante una duración igual al resultado de sumar dos años al tiempo que le falte al trabajador sustituido para alcanzar la edad de jubilación a que se refiere el art. 161.1.a) y en la DT 20.<sup>a</sup>» (esto es, la edad de jubilación ordinaria de acuerdo con las nuevas reglas de la Ley 27/2011), con la advertencia de que de extinguirse dicho contrato antes de alcanzar la duración mínima indicada, el empresario estará obligado a celebrar un nuevo contrato por el tiempo restante, en los mismos términos del extinguido, so pena de quedar como «responsable del reintegro de la pensión que haya percibido el pensionista a tiempo parcial».

Tanto estas precisiones como los cambios introducidos en la regulación de la pensión por jubilación parcial han sido objeto de traslado, como era de esperar, a la regulación laboral del contrato de relevo (art. 1, apartados 6 y 7, ET), que por lo demás mantiene sus características anteriores. Vale la pena apuntar, en todo caso, que la hipótesis de celebración de un contrato de relevo de periodicidad anual para dar cobertura al tiempo de trabajo dejado vacante por quien se jubila de manera parcial una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación (supuesto en el que, como se sabe, legalmente no es necesaria tal contratación), cuenta ahora con una precisión (y precaución) añadida: tal contrato se prorroga por periodos anuales, como ya decía en la redacción anterior, pero se extingue, en todo caso, «al finalizar el periodo correspondiente al año en que se produzca la jubilación total del trabajador relevado» [inciso final del párrafo tercero del art. 12.7.b) ET].

A partir de ahora, por lo demás, podrán acogerse a la jubilación parcial regulada en el art. 166.2 LGSS (antes, pues, del cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación) quienes tengan la condición de socios trabajadores o socios de trabajo en las cooperativas, siempre que cumplan tres condiciones (DA 64.<sup>a</sup> LGSS, introducida por DF 1.<sup>a</sup> RDL 5/2013, párrafo 5): que estén asimilados a trabajadores por cuenta ajena en cuan-

to a su inclusión en el sistema de seguridad social (en el régimen general o en el régimen especial que corresponda conforme a su actividad, según DA 4.<sup>a</sup> LGSS); que reduzcan tanto su jornada como sus «derechos económicos» en los mismos términos que prevé el art. 12.6 ET para los trabajadores asalariados, y que cumplan los requisitos legalmente establecidos para la cobertura del tiempo de trabajo vacante por causa de la jubilación (cobertura que, en este caso, no se hará mediante contrato de relevo, sino mediante la incorporación de un nuevo socio o la consolidación de un socio de duración determinada).

#### 4. Los cambios normativos en la jubilación anticipada

El tercer grupo de preceptos del RDL 5/2013 se dedica, en fin, a la jubilación anticipada en sus distintas modalidades. Dejando al margen ahora cauces tan singulares como los que se conservan aún en el ámbito de la función pública o como los que resultan de la aplicación de «coeficientes reductores por edad» (conforme al art. 161.bis.1 LGSS), en nuestro sistema de seguridad social cabe hablar principalmente de dos vías típicas de acceso a la jubilación anticipada. La más antigua es la que previeron las primeras leyes básicas de la seguridad social con carácter transitorio, en beneficio de quienes, con anterioridad a la creación del sistema, tuvieron la condición de «mutualistas» (DT 3.<sup>a</sup> LGSS). Junto a esta vía tradicional (que ahora no sufre afectación), desde hace algún tiempo actúa una segunda vía de perfiles más estables y duraderos a favor de quienes, sin llegar a la edad ordinaria de jubilación, pueden estar en condiciones de acreditar largas carreras de seguro y se encuentran ante situaciones sobrevenidas que pueden implicar algún grado de dificultad para continuar la vida activa (art. 161.bis.2 LGSS). Dentro de esta vía se viene distinguiendo a su vez —desde la Ley 27/2011— entre dos modalidades o especies: la «forzosa» (de quienes se jubilan por causa no imputable a su «libre voluntad») y la «voluntaria» (en la que el acto de jubilación se produce simplemente por «voluntad del interesado»). Ambas han experimentado algún retoque con el RDL 5/2013 (art. 6).

Para la jubilación anticipada por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador los cambios se pueden resumir de la manera siguiente: se reformula la edad de acceso, que deja de ser una cifra fija para ser la resultante de restar cuatro años como máximo a la edad ordinaria de jubilación que opere en cada momento (con la advertencia, ya existen-



te con anterioridad, de que no se aplican a estos efectos los coeficientes reductores de edad del art. 161.bis.1 LGSS); se reformula, asimismo, la causa general de cese en el trabajo, que antes era la crisis o el cierre de la empresa y ahora es «una situación de reestructuración empresarial», que se puede materializar por decisiones o hechos de distinto tipo y que siempre debe actuar, naturalmente, como impedimento para la continuación de la relación laboral; se exige que el trabajador acredite la percepción de la indemnización correspondiente (o, en su caso, la interposición de demanda judicial de reclamación de la misma o de impugnación de la decisión empresarial extintiva) en los supuestos de despido colectivo y despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, y se gradúa con mayor precisión la escala de aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la pensión, que si antes se dividía en dos tramos tan sólo ahora se divide en cuatro, en función del tiempo de cotización acreditado (de un periodo inferior a treinta y ocho años y seis meses hasta un periodo igual o superior a cuarenta y cuatro años y seis meses), y con una indicación añadida sobre la forma de cálculo de la «edad legal de jubilación» que debe servir de referencia en cada caso para hacer viable esta operación reductora. La DA 4.<sup>a</sup> RDL 5/2013, por cierto, encarga a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social funciones de colaboración y apoyo a las entidades de seguridad social para que el acceso a esta vía de jubilación anticipada se produzca conforme a las exigencias y condiciones legalmente establecidas, y pide al Ministerio de Empleo la aprobación de «criterios de aplicación uniforme» que faciliten las tareas de control y garanticen «el debido reproche administrativo a las actuaciones de naturaleza fraudulenta».

Para la jubilación anticipada por mera voluntad del interesado, los cambios son en buena medida similares: también se reformula la edad de acceso (que antes era de sesenta y tres años y ahora ha de ser inferior en dos años como máximo a la edad ordinaria de jubilación aplicable al trabajador (con la misma advertencia de que no resultan de aplicación a estos efectos aquellos coeficientes reductores del art. 161.bis.1 LGSS), y también se amplía el número de tramos de la escala de aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la pensión, en los mismos términos que hemos visto para la jubilación anticipada «forzosa», aunque la cuantía del coeficiente (y el impacto de la reducción, en consecuencia) sigue siendo en estos casos un poco más alta (empieza en el 2 por 100 y va descendiendo por tramos al 1,875 por 100, al 1,750 por 100 y al 1,625 por 100, frente al 1,875, 1,750, 1,625 y 1,500 de la «forzosa»).

Hemos aludido con anterioridad a la posibilidad de jubilación a edad inferior a la ordinaria mediante una reducción ficticia de la edad, conforme a las previsiones del art. 161.bis.1 LGSS, que contempla a estos efectos dos posibles ámbitos de aplicación: el de quienes presten servicios en actividades profesionales «cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad», y el de las personas con discapacidad igual o superior al 65 por 100 (o igual o superior al 45 por 100 en ciertas condiciones). Pues bien, el RDL 5/2013 también ha introducido para esta singular vía de jubilación alguna modificación significativa (art. 5): con carácter general, ha elevado del 0,25 al 0,50 por 100 (por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación) el coeficiente reductor aplicable al «tope máximo de pensión» en aquellos casos en que «para determinar la cuantía de la pensión de jubilación hubieran de aplicarse coeficientes reductores por edad en el momento del hecho causante» (conforme al art. 163.3 LGSS), pero, al mismo tiempo, ha precisado que tal coeficiente no será de aplicación ni cuando se acceda a la jubilación anticipada en virtud de las reglas transitorias previstas para quienes fueron «mutualistas» antes de 1 de enero de 1967 (DT 3.<sup>a</sup>, regla 2.<sup>a</sup>, LGSS), ni cuando se acceda a la jubilación anticipada en virtud de la «reducción de edad» prevista para trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, o para a personas con discapacidad igual o superior a un determinado porcentaje (conforme al art. 161.bis.1 LGSS).

## **5. Ajustes en la protección de seguridad social de los trabajadores a tiempo parcial**

Ya hemos aludido al RDL 11/2013, de 2 de agosto, a propósito de los reajustes introducidos en la regulación del despido colectivo y otras medidas de reestructuración empresarial. Conviene decir ahora que el RDL 11/2013 es también una norma de seguridad social, en tanto que uno de sus principales objetivos era el de procurar nuevas reglas para el cálculo de la «carrera de seguro» de los trabajadores a tiempo parcial con vistas a facilitar su acceso a las prestaciones de dicho sistema, particularmente a las pensiones de jubilación. Desde hace bastante tiempo esas reglas se contienen en la DA 7.<sup>a</sup> de la Ley General de Seguridad Social, cuya actualización es, por consiguiente, la primera tarea que, en lo que ahora interesa, aborda la mencionada norma de coyuntura. Tal norma, para más señas,

se limita a retocar el apartado 1 de dicha disposición adicional y, dentro del mismo, sus reglas segunda y tercera [de la que, no obstante, tan sólo se modifica la letra *c*), por lo que su afectación es si cabe aún más limitada]. Se mantienen en su anterior redacción, por lo tanto, las reglas primera y cuarta de ese apartado 1 (dedicadas, respectivamente, a la dinámica de la cotización y al acceso a prestaciones de desempleo). También se mantiene el apartado 2 de la regla segunda de aquella DA 7.<sup>a</sup> LGSS, aunque en realidad dicho apartado queda indirecta y sensiblemente afectado por la nueva regulación, puesto que su función no es otra que delimitar el ámbito de aplicación, desde el punto de vista de la estructura del sistema de seguridad social (regímenes a los que afecta, en definitiva), de las reglas de cotización y protección del apartado 1. Se mantiene en sus propios términos, en fin, el apartado 3 de dicha regla segunda, dedicado a reglamentar la cotización por horas extraordinarias, una vez aceptada su realización tras en este tipo de trabajo con la reforma laboral de 2012.

Las modificaciones introducidas por el RDL 11/2013 en el régimen de seguridad social de los trabajadores a tiempo parcial tienen el propósito, como es sobradamente conocido, de facilitarles un acceso razonable a las correspondientes prestaciones. Se puede discutir mucho y se ha discutido mucho, en efecto, acerca de los criterios más apropiados para obtener ese resultado, pero quizá sea difícil encontrar soluciones perfectas, dado que ni la aplicación de una estricta regla de proporcionalidad ni la inclinación de la balanza hacia el trabajo a tiempo parcial resultan indiferentes desde la perspectiva de su impacto en el sistema o de su valoración por parte de los interesados. De cualquier modo, el RDL 11/2013 ha optado por la aplicación de un «coeficiente de parcialidad» al periodo de alta con contrato a tiempo parcial, del que resulta el número de días efectivamente cotizados en el periodo de referencia y con el que, acto seguido, puede extraerse un «coeficiente global de parcialidad», que sirve ya para reflejar el total del tiempo cotizado en relación con el total de días en alta a lo largo de «la vida laboral del trabajador» o, en su caso, en relación con el correspondiente periodo de carencia (por ejemplo, en relación con el periodo de los últimos cinco años que ha de tenerse en cuenta para el subsidio de incapacidad temporal). El coeficiente global así obtenido deberá ser proyectado, a su vez, sobre el periodo mínimo de cotización establecido con carácter general para cada una de las prestaciones de seguridad social, con el fin de calcular el periodo mínimo (ficticio, podríamos decir) que corresponde al trabajador a tiempo parcial en cuestión. Para el acceso, en particular, a pensión de jubilación o de incapacidad permanente derivada de enferme-

dad común, el número de días cotizados que resulten de la aplicación de tales coeficientes se incrementará mediante la aplicación de un coeficiente especial del 1,5, aunque el número de días resultante no podrá ser superior al periodo de alta a tiempo parcial; si tras estas operaciones, y tras la suma en su caso de los días cotizados a tiempo completo, el trabajador no alcanza el periodo de cotización mínimo de quince años, «el porcentaje a aplicar sobre la respectiva base reguladora será el equivalente al que resulte de aplicar a 50 el porcentaje que represente el periodo de cotización acreditado por el trabajador sobre quince años» [nueva letra c) de la regla tercera del apartado 1 de la DA 7.<sup>a</sup> LGSS).

## 6. Sostenibilidad del sistema y revalorización de pensiones

Aunque, como hemos podido ver, las intervenciones legales de reforma de la seguridad social a lo largo del año 2013 hayan sido mucho más variadas, es indudable que el gran acontecimiento en todo ese proceso ha sido protagonizado por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, por cuanto afronta de una manera directa y hasta ahora prácticamente desconocida el control y el seguimiento del gasto en pensiones de dicho sistema. La Ley 23/2013, como es suficientemente sabido, ha estado precedida de muchas previsiones y de numerosos «actos preparatorios» con esos fines de control, y ha de inscribirse en particular en la programación que a tales efectos se inicia en el año 1995 con los llamados «Pactos de Toledo». En ese momento se toma conciencia plena de los problemas de supervivencia económica del sistema español de seguridad social y desde ese momento (sin perjuicio de algunas actuaciones previas, como la Ley de reforma de 1985), se han venido adoptando en España sucesivas medidas de «racionalización» con el objetivo principal de equilibrar los capítulos de gastos e ingresos en las cuentas de la seguridad social. En todo caso, las recomendaciones de las instancias internacionales y particularmente de la Unión Europea, unidas a los efectos de diversos factores de orden económico y demográfico por todos conocidos, han provocado en los últimos años la adopción de medidas más contundentes y han conducido a la introducción en el sistema de nuevos instrumentos de control y planificación del gasto, especialmente en las prestaciones económicas de carácter vitalicio, como es el caso de las pensiones. La Ley 27/2011 ya tomó nota de esas nuevas necesidades y ya previó, para más señas, la introducción de un «factor de sostenibilidad» en el sistema de seguridad social, aunque ha sido la Ley 23/2013 la

que ha dado el paso definitivo para ello, bien es cierto que tras la aceleración impuesta por la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La Ley 23/2013 se distribuye en dos capítulos, dedicados respectivamente al «factor de sostenibilidad de la pensión de jubilación» y al «índice de revalorización». El «factor de sostenibilidad», como se desprende de su título completo, se aplica exclusivamente a las pensiones de jubilación, y contiene una regulación que podríamos denominar «autónoma» dentro del ordenamiento de la seguridad social, aunque lógicamente conectada a las reglas sobre devengo y percepción de dichas pensiones; de hecho, la referencia al factor de sostenibilidad se ha introducido de forma expresa en el art. 163 LGSS, para completar las reglas sobre cálculo de la cuantía de la correspondiente pensión. Según su denominación oficial, el factor de sostenibilidad es «un instrumento que, con carácter automático, permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del Sistema de Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas» (art. 1 de la Ley 23/2013). Se calcula a partir de las tablas de mortalidad elaboradas por el propio sistema de seguridad social, toma en cuenta la esperanza de vida a la edad de sesenta y siete años dentro del periodo temporal de referencia, y se aplica por una sola vez para la determinación del importe inicial de la pensión, sin perjuicio del derecho a complementos por mínimos que pueda tener el interesado (arts. 2 a 6 de la Ley 23/2013). De todas formas, su implantación efectiva se ha previsto para el 1 de enero de 2019 (DF 5.<sup>a</sup> de la Ley 23/2013), con la indicación añadida de que se procederá a su revisión por periodos quinquenales (art. 5 de la Ley 23/2013).

El índice de revalorización regulado en el segundo capítulo de la Ley 23/2013 también acusa los objetivos de control del gasto de la seguridad social, pero presenta unos perfiles bien distintos. Por lo pronto, su regulación no ha dado lugar más que a una reforma de preceptos ya existentes dentro de la LGSS, que ahora cambian de contenido: si el índice de referencia en el art. 48 LGSS desde hace ya bastantes años era el IPC ahora pasa a ser una variable distinta, que sigue conectada al IPC pero que tiene una fisonomía diferente. A partir de la Ley 23/2013 (y, en este caso, a partir del 1 de enero de 2014, tanto por indicación de esa disposición legal como por las normas correspondientes de la Ley de Presupuestos Generales del Estado), el Sistema de Seguridad Social utilizará, por decirlo así, una variable específica que se construye conforme a datos propios de la seguridad social («total de ingresos y gastos agregados del sistema por operaciones no financieras»), y con ayuda de las previsiones

macroeconómicas que a tales fines debe aportar el Ministerio de Economía y Competitividad. Por otra parte, se trata de un índice aplicable a la generalidad de las pensiones de seguridad social en su modalidad contributiva, y no sólo a las de jubilación. En todo caso, el índice de revalorización no podrá dar lugar nunca a un incremento anual de las pensiones inferior al 0,25 por 100 «ni superior a la variación porcentual del índice de precios al consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año t, más 0,50 por 100» (art. 48.2 LGSS).

## V. OTRAS INTERVENCIONES LEGALES

### 1. Los programas especiales de ayuda a los desempleados de larga duración

El Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero (BOE de 26 de enero de 2013), prorrogó de nuevo el programa de recualificación profesional de desempleados, que se había iniciado en 2011 y que había sido prorrogado ya en cuatro ocasiones anteriores (por periodos sucesivos de seis meses); con esta nueva norma se ha previsto, a la vista de esa experiencia, la prórroga automática de dicho programa de seis en seis meses, en tanto la tasa de desempleo en España se mantenga por encima del 20 por 100. Se trata de un programa de asistencia especial a los desempleados de larga duración que incluye dos tipos de medidas para esos destinatarios: una ayuda económica que equivale aproximadamente a un 70 por 100 del salario mínimo interprofesional (o a un 80 por 100 cuando se tengan a cargo al menos a tres miembros de la unidad familiar), y un programa de recualificación profesional para mejorar las posibilidades de empleo del interesado. Mediante sucesivas resoluciones de las instancias administrativas competentes se determinan para cada periodo los requisitos de forma y los plazos que los interesados han de observar para solicitar y obtener las correspondientes ayudas especiales.

Al programa sólo pueden acceder las personas que hayan agotado las prestaciones ordinarias de desempleo y los subsidios previstos con carácter general, siempre que reúnan tres requisitos: llevar inscritos un mínimo de doce meses como demandantes de empleo, tener responsabilidades familiares y no percibir rentas superiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional. Como se ve, es una vía extraordinaria de asistencia a los desempleados que tiene como fundamento la gravedad de la situación

del mercado de trabajo en España y que ha experimentado algunos retoques con el paso del tiempo, ya sea en forma de mejora en la cuantía de la ayuda económica para quienes tienen mayores responsabilidades familiares, ya sea en forma de requisitos especiales para los desempleados que convivan con otras personas perceptoras de rentas o ingresos. Los beneficiarios están obligados a participar en acciones de preparación profesional y búsqueda de empleo, obligación cuyo incumplimiento supone la pérdida de la ayuda.

El RDL 1/2013 incluyó algunas otras medidas relativas al mercado de trabajo: redujo transitoriamente la cotización exigible para acceder a subsidios especiales de desempleo en el ámbito agrícola (debido a la escasez de empleo) y amplió el periodo de vigencia de las reglas que permiten acceder a prestaciones de desempleo en condiciones especiales en caso de suspensión de los contratos de trabajo o reducción temporal de la jornada de trabajo por causas inherentes a la empresa (reglas que finalizaban con el año 2012 y se mantienen ahora durante el año 2013, de nuevo por la crítica situación del mercado de trabajo).

## **2. Ajustes continuados en el régimen ordinario de la protección por desempleo**

Una de las parcelas de la legislación de seguridad social más afectadas en los últimos años, a veces por las propias normas de «reforma laboral», es la relativa a la protección por desempleo; durante el año 2012, por ejemplo, esta regulación fue afectada por las normas de reforma laboral (RDL 3/2012 y Ley 3/2012) y por el RDL 20/2012. En todo caso, a ella vuelve a referirse el RDL 11/2013, de 2 de agosto, que introduce una serie de cambios que, en términos generales, se sitúan en la línea habitual de nuestro tiempo, esto es, en la línea de intensificación de los requisitos que han de observar los beneficiarios o potenciales beneficiarios con vistas a la adquisición o, en su caso, al mantenimiento de derechos en este ámbito de la protección social. De esa línea de regulación es buena prueba, dentro de esta nueva reforma legal, tanto la previsión de suspensión del abono de la prestación por no mantenimiento de la inscripción como demandante de empleo (según la nueva redacción de los arts. 209 y 212 LGSS), como, desde el otro lado de la relación jurídica, la imposición a los servicios públicos de empleo competentes de la obligación de verificar el mantenimiento de dicha inscripción (retoque éste que no ha afectado directa-



mente a la regulación del desempleo, sino a una norma paralela: el art. 27 de la Ley 56/2003 de Empleo, concretamente).

En un plano más singular, la reforma introducida por el RDL 11/2013 también busca completar la regulación de la protección por desempleo para la hipótesis de salida al extranjero del beneficiario de prestaciones, dando respuesta así a las decisiones judiciales que sobre esa cuestión se han conocido a lo largo de los últimos trimestres. En este caso, la reforma legal se ha ocupado sobre todo de determinar con claridad, ante tales hechos, las causas de suspensión y extinción del derecho, disponiendo a tal efecto que son motivo de suspensión tanto el traslado de residencia al extranjero para búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional por un periodo continuado inferior a doce meses, como la estancia en el extranjero por un periodo continuado o no de noventa días como máximo durante cada año natural [art. 212.1.f) y g) LGSS], mientras que es motivo de extinción no sólo el traslado de residencia, sino también la estancia en el extranjero, salvo que el supuesto de hecho encaje en las causas de suspensión [art. 213.1.g) LGSS]. La Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado, ha vuelto sobre estos temas, como veremos después.

### 3. La lucha contra el empleo irregular

En el ámbito del empleo y el mercado de trabajo ha de citarse también la Ley 13/2012, de 26 de diciembre (BOE de 27 de diciembre), que tiene, no obstante, una orientación distinta de la que habitualmente presentan las normas de empleo, pues su objetivo no es el impulso o el fomento de la colocación, sino la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la seguridad social. Esta norma precisa algunas de las obligaciones y responsabilidades de la empresa principal en los supuestos de contrata y subcontrata (ya revisadas parcialmente por el RDL 5/2011), reordena parcialmente muchas de las infracciones y sanciones en el ámbito del empleo y la seguridad social (como las que se refieren al ingreso de cotizaciones o a la ocupación indebida de trabajadores perceptores de prestaciones o subsidios de desempleo), precisa algunas facultades de la Inspección de Trabajo (sobre todo en relación con el examen de documentación de la empresa), y amplía el catálogo de obligaciones de los empresarios con la seguridad social, entre otras numerosas medidas (entre las que destaca la nueva redacción de la DA 6.<sup>a</sup> RDL 20/2012, en la que se incluyó una regla

general de supresión de bonificaciones por contratación o mantenimiento del empleo, aunque acompañada por una larga lista, ahora ampliada, de supuestos exceptuados de dicha regla general).

La Ley 13/2012 se completa con la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre (BOE de 28 de diciembre), que modifica las reglas del Código Penal sobre delitos contra la Hacienda Pública y la seguridad social y que, por poner un ejemplo de sus innovaciones, amplía el radio de acción del delito tipificado en el art. 311 CP a la conducta consistente en dar ocupación simultánea a una pluralidad de trabajadores sin comunicar su alta a la seguridad social o, en su caso, sin haber obtenido la correspondiente autorización de trabajo, al mismo tiempo que agrava el tope máximo de la privación de libertad prevista como sanción para todos los hechos contemplados en ese precepto legal (que es de prisión de seis meses a seis años y multa de seis a doce meses, pena que, como ya estaba previsto, pasa a ser la superior en grado en caso de violencia o intimidación).

#### **4. La refundición de las normas legales sobre discapacitados**

La Ley 26/2011, de 1 de agosto, procedió a la adaptación del sistema español a la Convención Internacional de 13 de diciembre de 2006 sobre personas con discapacidad, y previó la aprobación de un texto refundido de nuestra legislación sobre discapacitados, que a la altura de esa fecha se encontraba distribuida entre la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Discapacitados (la primera que dio cumplimiento y desarrollo explícito al art. 49 CE), la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, sobre infracciones y sanciones en dicha materia. El anunciado texto refundido ha sido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (BOE de 3 de diciembre), que declara la derogación de las tres disposiciones legales anteriores y, en consecuencia, se convierte en la norma de referencia en materia de tutela y atención a las personas con discapacidad.

Como era de esperar, precisamente por ser resultado de la refundición de textos anteriores, el RDLeg. 1/2013 presenta un contenido muy completo y variado, desde la definición de los términos y conceptos básicos (discapacidad, discriminación, acoso, accesibilidad universal, diálogo civil, etc.), hasta la regulación específica del cuadro de infracciones y sanciones aplicable en el ámbito de la Administración General del Estado,

pasando por el establecimiento de principios básicos (como el de «respeto a su autonomía»), la delimitación del sistema de prestaciones sociales y económicas, la regulación de los derechos básicos (como el de salud, el de educación, el de «vida independiente», el de trabajo, el de protección integral, el de participación en asuntos públicos o el de igualdad y no discriminación), la determinación de las obligaciones de los poderes públicos y el establecimiento de un régimen sancionador común. El RDLeg. 1/2013 también establece un calendario de «exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación» (DA 3.<sup>a</sup>).

En relación con el «derecho al trabajo» de las personas con discapacidad, el RDLeg. 1/2013 reitera el derecho a la igualdad y no discriminación tanto en el acceso al empleo como en las condiciones de empleo y de trabajo, y sistematiza y precisa los tres cauces que desde hace tiempo ofrece el sistema español para facilitar el empleo de los discapacitados: *a*) el «empleo ordinario», en el que desempeñan un papel importante las medidas selectivas de fomento del empleo, las medidas de orientación y acompañamiento por parte de los servicios de empleo, y las medidas de reserva de puestos de trabajo; *b*) el «empleo protegido», que se materializa concretamente a través de centros especiales de empleo (en los que se desenvuelve la conocida «relación laboral de carácter especial») y de enclaves laborales (que tienen como objetivo específico facilitar la transición hacia el empleo ordinario); y *c*) el empleo autónomo, respecto del que el RDLeg. 1/2013 tan sólo hace una llamada a los poderes públicos para que fomenten o bien el desarrollo de iniciativas económicas o profesionales por parte de las personas con discapacidad, o bien el acceso de las mismas a la actividad económica y profesional a través de entidades de economía social.

## **5. Contenido laboral y social de la legislación presupuestaria y normas concordantes**

Las leyes de presupuestos generales del Estado suelen incluir, por sistema, numerosas previsiones de contenido laboral o social. Por ejemplo, es propio de la legislación presupuestaria la fijación de las retribuciones de los empleados públicos para el ejercicio correspondiente, así como la determinación de las posibilidades de contratación laboral en el sector público. También es contenido típico de las leyes de presupuestos del Estado la regulación de los aspectos económicos o cuantitativos de la seguridad social sujetos a determinación o revisión periódica, como ocu-

rre con las cotizaciones al sistema o con la cuantificación de las pensiones (cuantía mínima, cuantía máxima, complementos a mínimos y, en su caso, porcentajes de revalorización). De todas esas materias se ocupa, como era de esperar, la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, cuyas previsiones en este sentido están orientadas, como también era imaginable, a la consecución de los objetivos generales de sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas y contención del gasto público, siempre dentro de las directrices de la Unión Europea. En consecuencia, las líneas de regulación de la legislación presupuestaria para 2014 se parecen mucho a las del año anterior, aunque vale la pena reseñar que en esta ocasión se ha procedido a un incremento de las pensiones públicas del 0,25 por 100 con carácter general (arts. 37 y 41), dando aplicación así a las nuevas reglas de revalorización puestas en marcha por la Ley 23/2013, que lleva la misma fecha que la ley presupuestaria para 2014 y de la que anteriormente se hizo la oportuna reseña. También mantiene la Ley 22/2013 para el ejercicio de 2014 muchas de las previsiones de las leyes presupuestarias de los últimos años referidas al fomento del empleo, como los beneficios tributarios por mantenimiento o creación neta de empleo (arts. 63 y 70), la reserva de crédito de gastos para el desarrollo de programas de formación, inserción laboral o colocación por parte de los servicios públicos de empleo (DA 70.<sup>a</sup>), o la adscripción funcional de los recursos obtenidos a través de la cuota de formación profesional (DA 81.<sup>a</sup>).

En cualquier caso, la Ley 22/2013, como hicieron sus precedentes, también incorpora otras muchas previsiones de contenido laboral o social más incidentales o más ligadas a la política social y económica del momento, muchas veces para insistir en aquel objetivo general de reducción o contención del gasto público. Dentro de estas otras previsiones cabe citar, por ejemplo, la suspensión de lo dispuesto en el art. 2.ter.4 LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (DA 82.<sup>a</sup>), la supresión de la responsabilidad directa del Fondo de Garantía Salarial que imponía el art. 33.8 ET en determinados supuestos de despido (DF 5.<sup>a</sup>), la nueva revisión de las tarifas de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (DF 19.<sup>a</sup>, que modifica a tal efecto la DA 4.<sup>a</sup> de la Ley 42/2006), o la posposición, una vez más, de la entrada en vigor de la ampliación del permiso de paternidad que llevó a cabo la Ley 9/2009, que ahora se lleva a 1 de enero de 2015 (DF 22.<sup>a</sup>). La Ley 22/2013 incluye, por lo demás, numerosas modificaciones en la legislación vigente de seguridad social, no sólo en la Ley General del sistema (en la que se han vuelto a revi-

sar, por ejemplo, las reglas sobre incapacidad temporal), sino también en otras leyes sectoriales (como las específicamente dedicadas a clases pasivas y funcionarios públicos), o en leyes complementarias (como la Ley 27/2011, respecto de la que se precisa o aplaza la entrada en vigor de algunas de sus previsiones). Dentro de estos cambios en la regulación de seguridad social vale la pena dedicar una reseña especial a la nueva DA 65.<sup>a</sup> LGSS, en la que se establecen nuevas reglas acerca del mantenimiento del derecho a prestaciones económicas de seguridad social, a prestaciones o subsidios de desempleo y a prestaciones sanitarias en los supuestos de estancia o residencia del beneficiario en el extranjero.

En el contexto de aprobación de los presupuestos generales del Estado suelen aprobarse también otras normas que son reflejo, asimismo, de la programación económica del gobierno. Tal es el caso de las normas que precisan las condiciones de revalorización de las pensiones (RD 1045/2013, de 27 de diciembre, para la generalidad del sistema, y RD 1043/2013, de la misma fecha, para clases pasivas), y ése es el caso también de la norma que fija y regula el salario mínimo interprofesional para cada ejercicio económico, que para el año 2014 se ha materializado en el RD 1046/2013, de 27 de diciembre, por el que se mantienen las cuantías que ya regían en 2013. Según el propio preámbulo de la norma, esa decisión ha sido adoptada «una vez tomados en consideración todos los factores contemplados en el citado art. 27.1 ET» (índice de precios al consumo, productividad media nacional, incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y coyuntura económica general), y a la vista del «difícil contexto económico actual que aconseja la adopción de políticas salariales durante el año 2014 que puedan contribuir al objetivo prioritario de recuperación económica y a la creación de empleo».