

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2011-2018): gestión de la crisis, empleabilidad y Futuro del Trabajo

Nuria P. García Piñeiro¹

Recibido: 10-9-2021 / Aceptado: 30-9-2021

Resumen: En los años 2011 a 2018 el Ministerio de Empleo y Seguridad Social tiene encomendada la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de empleo y de Seguridad Social, así como el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. El contexto de crisis económica y elevada tasa de desempleo que caracteriza el inicio de su mandato va a condicionar la acción de gobierno de los primeros años. En los cien primeros días de Gobierno se aprueba una controvertida reforma laboral que fue contestada con dos huelgas generales. La preocupación por el sistema de Seguridad Social obliga a adoptar medidas de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad del sistema de pensiones. El Ministerio también aprueba importantes medidas contra el desempleo, ocupando un lugar destacado la lucha contra el desempleo juvenil, y el apoyo al trabajo autónomo y a la Economía Social. Las políticas activas de empleo y la regulación de la formación profesional para el empleo también centran la atención del Gobierno. A la crisis económica sucedió una crisis política que obligó al Gobierno a mantenerse en funciones en la XI legislatura. En la XII legislatura se consolida la recuperación económica y del empleo, y la legislatura comienza con buenos pronósticos de diálogo social y con importantes medidas en la acción de gobierno. No obstante, el mandato gubernamental termina precipitadamente con la moción de censura en el mes de junio de 2018.

Palabras clave: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, crisis económica, desempleo, crisis política, reforma laboral, empleabilidad, futuro del trabajo.

[en] The Ministry of Employment and Social Security (2011-2018): crisis management, employability and the Future of Work

Abstract: From 2011 to 2018, the Ministry of Employment and Social Security is responsible for proposing and executing the Government's policy on employment and Social Security, as well as developing the Government's policy on foreigners, immigration and emigration. The context of economic crisis and high unemployment that characterises the beginning of his term of office will condition government action in the first few years. In the first 100 days of government, a controversial labour reform was approved, which was met with two general strikes. Concern for the Social Security system led to the adoption of budgetary stability and sustainability measures for the pension system. The Ministry also approved important measures against unemployment, with the fight against youth unemployment, and support for self-employment and the social economy taking centre stage. Active employment policies and the regulation of vocational training for employment are also at the centre of the government's attention. The economic crisis was followed by a political crisis that forced the Government to remain in office during the 11th legislature. In the 12th legislature, the economic and employment recovery was consolidated, and the legislature began with good forecasts for social dialogue and important measures in government action. However, the government's mandate came to an abrupt end with the motion of censure in June 2018.

Keywords: Ministry of Employment and Social Security, economic crisis, unemployment, political crisis, labour reform, employability, future of work.

Sumario: I. Introducción. II. Estructura orgánica del Ministerio. III. Crisis económica y proceso de reformas: X Legislatura (2011-2015): 1. Reforma Laboral. 2. Contratación. 3. Empleo juvenil. 4. Autoempleo y emprendimiento. 5. Lucha contra el fraude y trabajo irregular. 6. Protección por desempleo asistencial. 7. Sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. 8. Inmigración y emigración. 9. Políticas activas de empleo. 10. Formación profesional para el empleo. IV. Crisis política y gobierno en funciones: XI Legislatura (enero-julio 2016). V. Recuperación económica y del empleo: XII Legislatura (2016- 2018): 1. El futuro del trabajo. Bibliografía.

Cómo citar: García Piñeiro, N. P. (2021). El Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2011-2018): gestión de la crisis, empleabilidad y Futuro del Trabajo. *Sociología del Trabajo*, 99, 299-311.

¹ Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: npgarcia@der.ucm.es

I. Introducción

Las elecciones celebradas el 20 de noviembre de 2011 otorgan la presidencia del gobierno a Mariano Rajoy Brey del Partido Popular que procede a reestructurar los departamentos ministeriales, otorgándole al tradicional Ministerio de Trabajo la denominación de Ministerio de Empleo y Seguridad Social –MEYSS-. El Presidente del Gobierno nombra Ministra a Fátima Báñez García, diputada del Partido Popular en el Congreso por Huelva desde el año 2000, siendo la primera mujer al frente del Ministerio y tras ella otras dos mujeres, Magdalena Valerio Cordero y la actual Ministra Yolanda Díaz Pérez, ocupan la cartera ministerial.

El mandato de Báñez se inicia con la X legislatura (2011-2016), en una época de una profunda crisis económica y social, y se extiende a lo largo de la XI y la XII legislatura. Tras la superación de la crisis económica, se inicia en España una crisis política que lleva a mantenerse como Ministra en funciones durante casi un año. En la XI legislatura entran en juego nuevos partidos políticos que hacen más compleja la formación y la acción del Gobierno. La legislatura dura tan sólo seis meses y, ante la imposibilidad de investir un presidente del Gobierno, Rajoy y sus ministros se mantienen en funciones, convocándose nuevas elecciones el 3 de mayo de 2016.

Rajoy es investido nuevamente presidente del Gobierno en segunda votación el 29 de octubre de 2016, tras la abstención de la mayoría de los diputados del partido socialista. El mandato de la ministra Báñez al frente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social termina con la moción de censura al Gobierno aprobada el 4 de junio de 2018, que incluye como candidato a la presidencia del Gobierno a Pedro Sánchez Pérez-Castejón.

Durante esta época el Ministerio de Empleo y Seguridad Social tiene encomendada la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de empleo y de Seguridad Social, así como el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. Las competencias atribuidas al Ministerio se ejecutan en coordinación con otros departamentos ministeriales, y una parte importante de las mismas en coordinación con las Comunidades Autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Tal y como se verá a continuación, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social afronta en un delicado momento de la reciente historia de España una importante tarea de gobierno en todos los ámbitos de su competencia, en materia de empleo y de Seguridad Social, así como del desarrollo de la política del gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. A finales de 2011 el paro afecta al 23% de la población activa alcanzando a más de 5 millones de personas, llegando casi al 50% en el caso del desempleo juvenil. España se enfrenta a un grave problema social y económico, y la economía española se encuentra fuertemente condicionada por la Unión Europea.

II. Estructura orgánica del Ministerio

La actividad de Gobierno del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se lleva a cabo a través de cuatro grandes órganos directivos. La Secretaría de Estado de Empleo, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la Secretaría General de Inmigración y Emigración, y la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social. La importancia del destaca en el conjunto del Gobierno, tanto cuantitativa como cualitativamente. La importancia cualitativa se deriva de la gestión de asuntos de gran relevancia para la ciudadanía como el empleo y las condiciones laborales, las pensiones y prestaciones sociales, y la inmigración, emigración, y refugiados. Cuantitativamente, el Ministerio gestiona mes a mes millones de prestaciones y subsidios por desempleo, pensiones contributivas de jubilación, invalidez, viudedad, orfandad, programas de atención a los parados de larga duración, prestaciones por incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia, cuidado de menores afectados de cáncer u otra enfermedad grave, violencia contra la mujer, seguro escolar, etc. Desde esta perspectiva, el Ministerio gestiona más de la mitad del presupuesto no financiero del Estado destinado al pago de pensiones, de desempleo y de las políticas de fomento del empleo.

El primer órgano directivo del Ministerio, la Secretaría de Estado de Empleo, tiene encomendado el desarrollo de la política del Gobierno en materia de relaciones laborales y de empleo. De la Secretaría de Estado dependen las Direcciones Generales de Empleo y del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas. Además, están adscritos a la Secretaría los organismos autónomos Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), Fondo de Garantía Salarial (FGS) e Instituto Nacional de Seguridad en Higiene en el Trabajo (INSHT). A través de la Secretaría de Estado quedan adscritos al Ministerio el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, El Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas, el Consejo General de Formación Profesional, el Consejo de la representatividad de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Consejo de Fomento de la Economía Social y el Consejo del Trabajo Autónomo.

En el ámbito de la Secretaría de Estado de Empleo, pero adscrita a la Dirección General de Empleo, destaca la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. Asimismo, dependen de esta Secretaría de Estado el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la Fundación del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje, la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo y, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

El segundo órgano directivo del Ministerio, la Secretaría de Estado de Seguridad Social, tiene encomendado una amplio elenco de funciones, destacando la dirección y tutela de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, el impulso y la dirección de la ordenación jurídica del sistema de la Seguridad Social, la dirección

y coordinación de la gestión de los recursos financieros y gastos de la Seguridad Social, y la planificación y tutela de la gestión ejercida por las entidades colaboradoras de la Seguridad Social. De la Secretaría de Estado dependen la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la Intervención General y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social. Además, están adscritos a la Secretaría el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Gerencia Informática de la Seguridad Social.

El tercer órgano directivo del Ministerio, la Secretaría General de Inmigración y Emigración, tiene encomendado el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. De la Secretaría General depende la Dirección General de Migraciones. Además, están adscritos a la Secretaría General la Comisión Interministerial de Extranjería y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, y el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.

El cuarto y último órgano directivo del Ministerio, la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social, ostenta la representación ordinaria del Ministerio y la dirección de sus servicios comunes, desempeñando múltiples funciones, entre otras, de apoyo y asesoramiento técnico al titular del Ministerio; de coordinación y gestión de los recursos humanos, financieros y tecnológicos y materiales del departamento; de informe de los proyectos de normas de otros ministerios; de coordinación de la acción del departamento en el exterior, la cooperación internacional, y la coordinación de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior. De la Subsecretaría dependen la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y la Secretaría General Técnica.

También debe destacarse la actividad del Ministerio de coordinación con las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y la Conferencia Sectorial de Inmigración y Emigración. La acción ministerial extiende su radio de acción al ámbito internacional destacando el papel del Ministerio en la UE [a través del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) y del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la UE (JAI)], en la OCDE, en el G-20, y en la propia OIT.

Al margen de la estructura orgánica del Ministerio, pero debido a la importancia que la actividad parlamentaria ha tenido en esta etapa ministerial, conviene destacar la Comisión Permanente Legislativa de Empleo y Seguridad Social y la Comisión Permanente no Legislativa de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

El Ministerio mantiene un diálogo social permanente con los interlocutores sociales, a pesar de la dificultad para alcanzar acuerdos tripartitos en muchos casos. En este sentido es pertinente reseñar que los líderes de los sindicatos y las asociaciones empresariales más representativas han llevado a cabo durante este período una encomiable función de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios, tal y como mandata la Constitución Española de 1978.

III. Crisis económica y proceso de reformas: X Legislatura (2011-2015)

La crisis económica en la que se encuentra inmersa España desde 2008 obligó al Gobierno socialista a adoptar políticas de austeridad y reformas estructurales. El control de déficit público pasa a ser uno de los objetivos estratégicos del Gobierno, y en septiembre de 2011 el Congreso de los Diputados aprobó casi por unanimidad la reforma constitucional del artículo 135 CE para introducir el principio de estabilidad financiera para reducir el déficit público. El Programa de Estabilidad 2011-2014 impone un objetivo de reducción del déficit, lo que supuso un importante ajuste presupuestario. Los datos de la EPA del último trimestre de 2011 arrojaban unas cifras desoladoras superando la barrera de los 5 millones de parados, incrementándose por quinto año consecutivo la cifra interanual total de desempleados en 577.000 personas. El número de ocupados se sitúa en 17.807.500 personas, y la tasa de paro se sitúa en el 22,85%.

Para hacer frente a la crisis económica y del empleo los interlocutores sociales firman el 25 de enero de 2012 el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012-2014. El Acuerdo subraya la importancia de adoptar medidas específicas para conseguir el crecimiento de la actividad económica que permita crear empleo. Al efecto, el Acuerdo propone que “tantos los salarios como los beneficios evolucionen de forma moderada, al objeto de fortalecer la capacidad competitiva del tejido productivo español”. En materia de negociación colectiva propone que “los convenios sectoriales deben propiciar la negociación en la empresa, a iniciativa de las partes afectadas en materia de jornada, funciones y salarios por ser el ámbito más adecuado para configurarlas”. En cuanto a la flexibilidad interna, los sindicatos y patronales más representativas consideran que los convenios deben incorporar como contenido mínimo la flexibilidad interna, como potente herramienta para facilitar la adaptación competitiva de las empresas, favoreciendo una mayor estabilidad en el empleo, y evitando el recurso al despido.

1. Reforma laboral

El Acuerdo no logró evitar la reforma laboral del Gobierno, porque aunque el diagnóstico y los objetivos son muy similares, se diferencian los medios para conseguir los objetivos. Así, el BOE unos pocos días después del Acuerdo publica el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de reforma del mercado de trabajo. Las medidas adoptadas en la reforma laboral intentan dar respuesta a los retos a los que se enfrentan los mercados laborales

en un contexto de globalización, internacionalización, y cambio tecnológico y demográfico. Las medidas adoptadas se guían por el principio de la flexiguridad con el propósito de conciliar la flexibilidad y la seguridad en las relaciones de trabajo². La flexiguridad compensa ciertas rebajas flexibilizadoras de derechos laborales con el fortalecimiento de la posición de los trabajadores en situación de desempleo, tanto a través de la mejora de las correspondientes prestaciones como mediante la intensificación de las acciones formativas. El diagnóstico y el objetivo de la reforma laboral del Partido Popular son muy similares a los de las dos últimas reformas laborales de los años 2010 y 2011.

La reforma laboral de 2012 responde a una situación específica, la crisis económica, y la alta tasa de desempleo y temporalidad. La reforma de 2012 es fruto, al igual que las restantes reformas laborales aprobadas en España, de la acuciante crisis económica y social³. En este caso también resulta de aplicación la máxima de que la crisis económica es el compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo, acompañando al Derecho del Trabajo de forma intermitente a lo largo de toda su existencia, y ejerciendo su influencia en el cuadro institucional del Derecho del Trabajo⁴.

Los objetivos de la reforma laboral 2012 puede sintetizarse en 4 grandes bloques: favorecer la empleabilidad de los trabajadores, estimular la flexibilidad interna como alternativa a la destrucción de empleo, fomentar la contratación indefinida y la creación de empleo, y favorecer la eficiencia del mercado de trabajo para reducir la dualidad laboral⁵.

En primer lugar, para favorecer la empleabilidad de los trabajadores se adoptan medidas en materia de formación y de intermediación laboral. El Gobierno considera que la formación continua es un elemento clave para la empleabilidad de los trabajadores y competitividad de las empresas. Al efecto se reconoce por primera vez en el catálogo de derechos de los trabajadores el derecho a la formación en el trabajo, incluido el dirigido a la adaptación a las modificaciones técnicas operadas en el puesto de trabajo. También se reconoce como tiempo de trabajo efectivo el derecho a un permiso retribuido de 20 horas anuales de formación vinculada al puesto de trabajo, y se inicia la reforma del sistema de formación profesional para el empleo, que se llevará a cabo a lo largo de la legislatura. En materia de intermediación laboral se permite a las empresas de trabajo temporal actuar como agencias de colocación, como medida para incrementar el éxito de las colocaciones.

En segundo lugar, para estimular la flexibilidad interna como alternativa a la destrucción de empleo se adoptan medidas de descentralización de la negociación colectiva, y se contemplan medidas para la gestión del trabajo alternativas al despido. Se adoptan medidas flexibilizadoras en materia de clasificación profesional; tiempo de trabajo; movilidad funcional; movilidad geográfica; modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo; suspensión o reducción temporal de la jornada. También se introduce un procedimiento general de descuelgue de condiciones de trabajo previstas en convenios de eficacia general que elimina la posibilidad de bloqueo de las negociaciones al preverse como última opción un arbitraje obligatorio ante la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, que resultó ser residual.

En materia de negociación colectiva, la reforma laboral contempla la prioridad aplicativa del convenio de empresa respecto de cualquier otro convenio sectorial. Además, se posibilita que a nivel de empresa se negocien las principales materias sin estar condicionados por los convenios de ámbito superior. La prioridad del convenio de empresa no supone la eliminación de convenios sectoriales o territoriales. La reforma laboral propone una negociación colectiva en dos niveles: uno sectorial estatal que ordene y coordine, y otro, voluntario, que ajuste las condiciones de trabajo en las empresas. Asimismo, se limita la vigencia indefinida de los convenios -ultraactividad-, de manera que transcurrido un año desde la denuncia del convenio sin que se hubiera negociado otro, el convenio salvo pacto en contrario decaerá y se aplicará el convenio colectivo de ámbito superior que fuera de aplicación.

En tercer lugar, para fomentar la contratación indefinida y favorecer la creación de empleo se impulsa la utilización del contrato para la formación y el aprendizaje, del contrato de trabajo a tiempo parcial y se racionaliza el sistema de bonificaciones para la contratación indefinida, cuya práctica generalización había limitado su eficiencia. Además, se crea una nueva modalidad contractual de carácter indefinido bonificada dirigida a las PYMES de menos de 50 trabajadores.

Por último, para favorecer la eficiencia del mercado de trabajo y reducir la dualidad se adoptan medidas importantes en materia de despidos tanto individuales como colectivos. Entre otras, se elimina la autorización

² Sobre la flexiseguridad y las reformas laborales en España, véase, el Número Extraordinario de la Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social dedicado al modelo de flexiseguridad en el ordenamiento laboral español, RMEySS, 2018.

³ Sobre las crisis económicas y las reformas laborales, véase, MONTOYA MELGAR, A., "El Derecho del Trabajo ante la crisis económica", Crisis, reformas y futuro del Derecho del Trabajo, Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 32-42; GARCÍA MURCIA, J., Crisis económica y Derecho del Trabajo: el proceso de reformas laborales, en Crisis y Constitución, Cuadernos y debates, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, núm. 241, 2015, pp. 11-75; CASAS BAAMONDE, M.E., "La eficacia y la eficiencia del Derecho del Trabajo: reflexiones sobre un Derecho cuestionado por la economía y el desempleo", Derecho del Trabajo, Constitución y Crisis económica, Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, núm. 15/2014, pp. 68-96.

⁴ En estos términos, véase, PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., Un compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo: la crisis económica, RPS, núm. 143, 1984.

⁵ Sobre los fines y medios de la reforma, véase, MONTOYA MELGAR, "La reforma laboral de 2012: los fines y los medios", MONTOYA MELGAR, A./GARCÍA MURCIA, J., Comentario a la reforma laboral de 2012, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2012, pp. 9-19. Sobre la citada reforma también pueden consultarse, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I./MERCADER UGUINA, J.R., La regulación del Mercado Laboral, Lex Nova, Valladolid, 2012. Asimismo, se recomienda la lectura del Número Extraordinario de la Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de la serie Derecho del Trabajo dedicado a "La reforma laboral de 2012 y su desarrollo", RMEySS, 2014.

administrativa previa en los despidos colectivos articulándose una nueva modalidad procesal especial para impugnar la decisión empresarial de despido colectivo. Además, se rebaja la indemnización de despido improcedente a 33 días de salario por año de servicio con el máximo de 24 mensualidades (frente a los 45 días máximo 42 mensualidades).

La reforma laboral aprobada tuvo una importante contestación social que llevó a dos huelgas generales. La primera, el 29 de marzo se convoca como protesta contra la reforma. La segunda, el 14 de noviembre se convoca también contra las medidas de ajuste y austeridad presupuestaria. Esta huelga coincide por primera vez con una jornada de huelga en varios países de la Unión Europea⁶.

El Gobierno cumpliendo el compromiso asumido en la Ley de reforma laboral, de evaluar las medidas adoptadas en el mercado de trabajo para hacer frente a la crisis y al desempleo, sometió a la controvertida reforma laboral a evaluación en 2013. El Ministerio realizó su propio informe que presentó en septiembre de 2013⁷. En diciembre de 2013, se presentó el informe de la OCDE de evaluación preliminar de la reforma de 2012⁸. La OCDE señala, con todas las cautelas, que “la reforma laboral llevada a cabo en España en 2012 parece que ha sido un paso importante en la buena dirección”, y añade que “como consecuencia de esta reforma, el mercado de trabajo español ya ha mostrado algunos signos de mayor dinamismo y es probable que eso reduzca el dualismo y acelere el crecimiento de la productividad a medio plazo”.

Sobre el impacto de la reforma laboral de 2012 en la creación de empleo, puede sostenerse que desde las primeras reformas laborales de la democracia adoptadas como consecuencia de las distintas crisis económicas, no cabe ninguna duda de que el crecimiento del empleo depende del nivel de actividad económica, ya que sin crecimiento económico es muy difícil crear puestos de trabajo, limitándose la normativa laboral a coadyuvar en la consecución de tal objetivo. De este modo resulta válida la afirmación de que “la finalidad del Derecho del Trabajo es la ordenación del trabajo asalariado, o, si se prefiere, la ordenación protectora en pro de los trabajadores dependientes. Si además, el Derecho del Trabajo sirve ocasionalmente a la obtención de finalidades propias de la política de empleo, será ésta un designio alcanzado por añadidura; un servicio lateral o extraordinario del ordenamiento laboral”⁹.

A partir de 2012 el gobierno adopta una estrategia política de reformas estructurales a medio y largo plazo para recuperar la confianza de la economía española y recuperar el crecimiento y el empleo, y con el objetivo principal de reducir el déficit público. En el mes de julio de 2012, y a los pocos días de publicarse la Ley de reforma laboral tras su tramitación parlamentaria, el Gobierno intensifica las medidas de austeridad, para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad (RDL 20/2012). Las medidas se adoptan en la senda de la nueva recomendación de Déficit Excesivo para España, y el cuadro macroeconómico asociado a las nuevas proyecciones de crecimiento, y de conformidad con los protocolos establecidos en la UE para las actualizaciones de los Programas de Estabilidad 2012-2015.

El RDL 20/2012 contiene un importante paquete de medidas en materia de empleo y seguridad social, pero también medidas fiscales (con incidencia en el IVA, en el impuesto del tabaco, en el IRPF, en el impuesto de sociedades), medidas de liberalización comercial, medidas de fomento de la internacionalización empresarial, medidas de infraestructuras, transporte y vivienda, medidas para la supresión de desajustes entre los costes e ingresos en el sector eléctrico, medidas de reordenación y racionalización de las AAPP -supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre-; medidas de racionalización del sistema de dependencia. En materia de seguridad social se adoptan medidas con una importante repercusión económica para empresas, trabajadores, y en especial para los desempleados. Así, se modifican los recargos por impago de las cuotas a la Seguridad Social, estableciéndose un único recargo del 20% de la deuda cuando se abonen las cuotas debidas tras el vencimiento de plazo de pago, y los conceptos exentos de cómputo de la base de cotización, estableciéndose límites cuantitativos en relación a las indemnizaciones por fallecimiento, traslados, suspensiones y despidos. En materia de prestaciones por desempleo se reduce del 60% al 50% la base reguladora de la prestación a partir del sexto mes, y se aumenta de 52 a 55 años la edad del trabajador para ser beneficiario del subsidio de desempleo, se elimina el subsidio especial para mayores de 45 años que agotan la prestación contributiva. Además, se suprimen la mayoría de las bonificaciones a la contratación, en aras a la racionalización de las mismas, y al control de su eficacia y eficiencia.

La responsabilidad en la adopción de estas medidas recae tanto en la política nacional como en la política emanada de la UE, ya que la europeización de la economía ha reducido significativamente el protagonismo de las políticas nacionales. El Programa de Estabilidad para el período 2012-2015 y los Planes Nacionales de Reformas son la hoja de ruta de la política económica, y tratan de reducir el déficit público y mejorar el funcionamiento de la economía. Las medidas adoptadas persiguen, además de la lucha contra el desempleo, la consolidación fiscal, la reactivación del crédito y, el fomento del crecimiento y la competitividad.

⁶ Dada la delicada situación económica y social que vivía España en esos momentos, es especialmente relevante la intervención del Rey de España en la sesión especial de la 101.ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT celebrada en Ginebra el 8 de junio de 2012. El Rey traslada al mundo que “el éxito del Pacto Mundial por el Empleo dependerá de las decisiones que se adopten en los ámbitos nacional e internacional por los gobiernos, las empresas, los sindicatos, los parlamentos nacionales, las autoridades locales, la sociedad civil, los donantes y las instituciones multilaterales”.

⁷ Informe de evaluación del impacto de la reforma laboral, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013.

⁸ OCDE, La Reforma Laboral de 2012 en España. Evaluación Preliminar, Ministerio de Empleo y Seguridad Social-OECD-FIIAPP, 2014.

⁹ Sobre el particular, véase, MONTOYA MELGAR, A., Las respuestas del Derecho del Trabajo a la crisis económica, REDT, núm. 14, 1983, pp. 193-202.

A finales de 2012 los datos del desempleo seguían siendo desalentadores, el paro rozaba en España la barrera de los 6 millones de desempleados y se cifraba en 5.965.400 personas¹⁰. Los datos mostraban un aumento de la tasa de paro de más de tres puntos en los últimos 12 meses, aumentando los parados de larga duración con riesgo de exclusión del mercado de trabajo, y el envejecimiento acelera la retirada de trabajadores del mercado de trabajo. Además, uno de los problemas con los que se encuentra el mercado de trabajo es la falta de correspondencia entre la oferta y la demanda de mano de obra. Las ofertas de trabajo no cubiertas han seguido aumentando, en correspondencia con el aumento del desempleo, debido entre otros factores a la falta de formación, a la limitada movilidad geográfica, y a la inadecuación de las condiciones laborales. Recuérdese que la EPA del primer trimestre de 2013 recoge una tasa de paro del 27,16 % y el número de parados alcanza la cifra de 6.202.700, y la tasa de desempleo joven alcanzaba el 57,2 %. La complejidad de la situación del mercado de trabajo un año después de la puesta en marcha de la reforma laboral de 2012, condiciona también las posibles soluciones a adoptar. Los datos de empleo son testarudos, y con el ánimo de incentivar la creación de empleo el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, adopta, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, una importante agenda de reformas con el objetivo de alcanzar los objetivos del Programa de Estabilidad 2012-2015.

En 2014 la economía española volvió a crecer, y se volvió a crear empleo por primera vez desde que comenzara la crisis¹¹. El cúmulo de factores que contribuyeron a la débil recuperación económica, y a la recuperación del empleo, han sido a buen seguro las políticas llevadas a cabo en la materia monetaria, la suavización del proceso de consolidación fiscal, el impacto de las reformas estructurales y la continuidad de las reformas programas a través de los Programas Nacionales de Reforma, la mejora de confianza y de las condiciones financieras, incluida la caída del precio del petróleo y la depreciación del euro frente al dólar.

A partir de esta fecha las políticas de empleo del Ministerio prestan especial atención a los desempleados, ya que el paro de larga duración afecta a casi dos millones de personas, de ahí que la reforma de las políticas activas de empleo centra la atención del Ministerio. Además, ese mismo año el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, a la luz de las reformas de 2012, señala la necesidad de que el Gobierno promueva el diálogo social en relación con las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales, negociación colectiva y políticas de empleo. En 2015 los datos de la Encuesta de Población Activa demuestran la consolidación del crecimiento del empleo y descenso del paro, situándose la tasa de paro en la EPA del cuarto trimestre en el 20,90%, y el número de ocupados asciende a 18.094.200 personas.

La finalidad principal de la acción legislativa y de gobierno del Ministerio al inicio de la X legislatura es la de actuar frente a la crisis económica y el agravamiento del desempleo, y para ello la legislación laboral y de seguridad social aporta soluciones a la crisis económica desde distintos frentes. Tras la reforma laboral de 2012, la acción de gobierno en esta legislatura se centra en seguir ahondando en la reforma del sistema de relaciones laborales, sobre todo en materia de contratación y en especial la de los jóvenes; en materia de emprendimiento; en protección por desempleo; en sostenibilidad del sistema de pensiones; y en la lucha contra el fraude y la economía irregular.

2. Contratación

En materia de contratación se adoptan en esta etapa medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores (RDL 16/2013). Se reforma el régimen jurídico del contrato de trabajo a tiempo parcial con la finalidad de potenciar su utilización, y se introducen ajustes en la distribución irregular de la jornada para compensar las diferencias horarias por distribución irregular de la jornada. También se amplía de 8 a 12 años la edad para tener derecho a la reducción de la jornada diaria de trabajo por guarda legal, y se amplía la posibilidad de que las empresas de trabajo temporal puedan celebrar contratos de trabajo en prácticas para la puesta a disposición. Además, se incluyen los contratos en prácticas dentro del catálogo de los contratos de puesta a disposición que pueden realizar las empresas de trabajo temporal.

En aras al fomento de la contratación indefinida se aprueba la reducción durante dos años de la cotización empresarial por contingencias comunes en los contratos indefinidos celebrados entre el 25 de febrero y el 31 de diciembre de 2014. Al efecto se establece una tarifa plana cuya cuantía será de 100 euros mensuales si la contratación es a tiempo completo y de 75 euros en los contratos a tiempo parcial cuya jornada equivale al menos el 75% de la de un trabajador a tiempo completo comparable, o de 50 euros, si la jornada equivale al 50% (RDL 3/2014, 28 febrero)¹².

¹⁰ La tasa había pasado en un año del 22,85% al 26,02%. Los parados de larga duración son el 46,7% del total de desempleados. Desciende el número de ocupados en 16.957.100 personas, la población activa cae por debajo de los 23 millones de personas, y el aumento interanual de parados fue de 691.800 personas, el tercero más elevado en los últimos seis años. Además, más de la mitad de los menores de 25 años están en paro, situándose la tasa de paro juvenil en el 55,13%.

¹¹ La tasa de paro en el cuarto trimestre de 2014 es de 23,70%, lo que supone un descenso de más de dos puntos porcentuales desde el 25,73% del cuarto trimestre de 2013. La ocupación aumenta hasta un total de 17.569.100 personas, siendo el primer aumento en un cuarto trimestre desde 2006. El empleo ha crecido en 433.900 personas en los últimos 12 meses.

¹² Posteriormente, esta medida se proroga para las empresas que formalicen contratos indefinidos entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2015.

3. Empleo juvenil

Las elevadas tasas de desempleo juvenil provocan una amplia batería de medidas de fomento del empleo juvenil, alguna de las cuales son acordadas en el seno del diálogo social en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 negociada por el gobierno y los interlocutores sociales. La Estrategia contiene 100 medidas encaminadas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes, ya sea por cuenta ajena o a través del emprendimiento.

La EEEJ 2013-2016 se negocia por el Ministerio y los interlocutores sociales con los objetivos de mejorar la empleabilidad de los jóvenes, aumentar la calidad y la estabilidad del empleo, promover la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral y fomentar el espíritu emprendedor. Los ejes sobre los que se vertebra la Estrategia son incentivar la contratación y la iniciativa empresarial entre los jóvenes, adecuar la educación y la formación que reciben a la realidad del mercado de trabajo y reducir la tasa de abandono escolar temprano.

La Estrategia prevé medidas para fomentar el emprendimiento y el autoempleo entre los jóvenes trabajadores menores de 30 años, como la tarifa plana de 50 euros que supone una bonificación del 80% de la cuota de autónomos durante 6 meses. Posteriormente, se extiende a los mayores de 30 años que por primera vez se den de alta como autónomos. También se prevén estímulos a la contratación de jóvenes que se encuentren en situación de desempleo, que estarán vigentes hasta que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15%. Se acuerdan incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, incentivos a la contratación indefinida de un menor de 30 años por microempresas y autónomos, a la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven, a la contratación temporal de menores de 30 años sin experiencia laboral o con una experiencia menor a 3 meses por empresas y autónomos que se transformen en indefinido; a los contratos en prácticas para el primer empleo, y para la incorporación de jóvenes a entidades de la economía social.

La acuciante situación del desempleo juvenil ha llevado a España, gracias al impulso europeo, a la aprobación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, contemplándose medidas de apoyo a la contratación de jóvenes (RDL 8/2014, 4 julio, posterior Ley 18/2014, 15 octubre). Inicialmente la Garantía Juvenil se destina a jóvenes mayores de 16 y menores de 25 años, o menores de 30 en el supuesto de jóvenes con discapacidad igual o superior al 33%, y las acciones se desarrollan en el ámbito de la intermediación, la empleabilidad, apoyo a la contratación y al emprendimiento. Posteriormente la Garantía Juvenil se amplía en 2015 a los menores de 30 años mientras que la tasa de desempleo se sitúe por encima del 20%. Para la contratación de jóvenes del SNGJ se prevé una bonificación mensual en la aportación empresarial de 300 euros para las personas beneficiarias del SNGJ para las contrataciones que se realicen desde el 5 de julio de 2014 al 30 de junio de 2016.

4. Autoempleo y emprendimiento

En aras a fomentar el autoempleo y el emprendimiento, Ley 14/2013, 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización contiene medidas de apoyo a la iniciativa emprendedora para hacer frente al desempleo juvenil¹³. Además, para la atracción del talento extranjero se aprueba un paquete de medidas, en las que se otorga especial importancia a la política de inmigración como medida de competitividad, y en aras a la movilidad internacional se prevén determinados supuestos en los que por razones de interés económico se facilita la concesión de autorizaciones de residencia y de visados. Estas autorizaciones tienen validez en todo el territorio nacional y se dirigen a inversores, emprendedores, trabajadores que realicen movimientos intraempresariales y profesionales cualificados e investigadores (Ley 14/2013).

También se prevé la posibilidad de que el trabajador autónomo económica dependiente pueda contratar por circunstancias relativas a la conciliación y, se extiende la bonificación del 80% de la cuota de autónomos durante 6 meses (tarifa plana 50 euros) a los autónomos que inicien una actividad y que posteriormente contraten a trabajadores (Ley 31/3015). Por último, la Ley de 2015 de sociedades laborales y participadas pretende fomentar el autoempleo colectivo, el acceso de los trabajadores a los medios de producción, y la participación de los trabajadores en los resultados y beneficios de la empresa

5. Lucha contra el fraude y trabajo irregular

La lucha contra el fraude y el trabajo irregular ha ocupado la labor de Gobierno desde el inicio de la X legislatura, y de ahí que se reforme el Código Penal (Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre) en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social para endurecer las consecuencias penales. Al efecto, se modifica el tipo delictivo para reducir la cuantía a partir de la cual la infracción es constitutiva de delito; se incorpore un tipo

¹³ Se reconoce la figura del emprendedor de responsabilidad limitada que puede mantener la vivienda habitual al margen de la esfera de su responsabilidad por deudas causadas en el ejercicio de su actividad económica, y amplía de uno a dos años el plazo que debe mediar entre la notificación de la primera diligencia de embargo y la realización material de la subasta, el concurso o cualquier otro medio administrativo de enajenación, cuando se vea afectada la residencia habitual del autónomo. Asimismo, se establecen incentivos en materia de Seguridad Social tales como la reducción de cuotas a la seguridad Social de los trabajadores autónomos en los casos de pluriactividad con jornada laboral a tiempo completo o parcial superior al 50%; reducciones a la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos de 30 años o más, y reducciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para las personas con discapacidad que se establezcan como trabajadores por cuenta propia.

agravado para la persecución de tramas societarias tras las cuales se oculta el verdadero empresario para eludir el pago de cuotas de Seguridad Social; se añade un tipo específico para la penalización de las defraudaciones en prestaciones del Sistema de la Seguridad Social mediante un tratamiento penal diferenciado de la obtención fraudulenta de ayudas y subvenciones. Además, se lleva a cabo una modificación de los delitos contra los derechos de los trabajadores para sancionar a quienes incumplen de forma grave la normativa laboral con conductas que además suponen una injusta competencia desleal con respecto a las empresas, emprendedores y trabajadores autónomos, que sí sean cumplidores de sus obligaciones legales.

La preocupación del Ministerio por el fraude laboral y de seguridad social le condujo a aprobar en abril de 2012 un plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el período 2012-2013. El Plan tiene como principales objetivos impulsar el afloramiento del empleo irregular, corregir la obtención y el disfrute en fraude de ley de las prestaciones por desempleo, aflorar posibles situaciones fraudulentas y, combatir los supuestos de aplicación indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

A posteriori, la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social incluye un amplio conjunto de medidas de lucha contra el empleo irregular y el fraude en la Seguridad Social, para posibilitar la detección de los supuestos de empleo irregular y fraude a la Seguridad Social, así como la sanción y corrección de los mismos.

La importancia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la lucha contra el fraude ha llevado a la aprobación de una nueva Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que crea un nuevo modelo, con una estructura renovada que trata de poner al día la normativa sobre la Inspección en lo que atañe a la organización del sistema.

6. Protección por desempleo asistencial

El Gobierno teniendo en cuenta la situación económica y la evolución del desempleo de larga duración prorroga durante este período el plan PREPARA, y aprueba el Programa de Activación para el Empleo para los desempleados de larga duración (PAE).

El plan PREPARA de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo se aprueba en 2011 y se prorroga en agosto de 2012. La virtualidad del PREPARA se debe a que el programa cumple un doble objetivo, por un lado, paliar una situación real de necesidad y, por otro, reincorporar al mercado laboral a sus beneficiarios. En esta prórroga se refuerza el seguimiento del grado de cumplimiento del compromiso de actividad, exigiendo que los solicitantes acrediten haber realizado actuaciones de búsqueda de empleo a título personal, o en colaboración con los servicios de empleo. En enero de 2013 el programa se prorroga automáticamente por períodos de seis meses cuando la tasa de desempleo, según la Encuesta de Población Activa (EPA) publicada con anterioridad a la prórroga que corresponda, fuera superior al 20 por ciento. De esta forma, se logra una mayor seguridad jurídica en la vigencia de este programa, al contemplarse un indicador objetivo que condicionará la continuidad o no del mismo.

En diciembre de 2014 se aprueba en el seno del diálogo social el Programa de Activación para el Empleo (PAE), que estaba previsto en el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales el 29 de julio de 2014. Se trata de un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración que tiene una doble dimensión, favorecer la vuelta al empleo a través de políticas activas y actuaciones de intermediación laboral, y una ayuda económica de acompañamiento.

7. Sostenibilidad del sistema de Seguridad Social

En 2012 en el escenario de crisis económica, y dentro de la senda económica trazada por Europa, el Gobierno en aras al cumplimiento del déficit público y la viabilidad económica de la Seguridad Social aprueba un RDL de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social (RDL 28/2012, 30 noviembre) con un triple objetivo. El primero, suspender la actualización y revalorización de pensiones, estableciendo un incremento para 2013 de un 1% con carácter general, y un 2% para las pensiones que no superen los 1.000 euros. El segundo, establecer un régimen excepcional de disposición de los activos del fondo de reserva de la Seguridad Social durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014, a medida que surjan las necesidades, hasta un importe máximo equivalente al déficit presupuestario de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Y, el tercero, la concesión de suplementos de crédito para la cobertura de obligaciones del SEPE para hacer frente al incremento del gasto por desempleo.

En 2013 se adoptan medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (RDL 5/2013, 15 marzo). Así, se permite la compatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo, para favorecer el alargamiento de la vida activa, reforzar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, y aprovechar en mayor medida los conocimientos y experiencia de los trabajadores que han accedido a la jubilación al alcanzar la edad legal. La norma también introduce modificaciones para endurecer el acceso a la jubilación anticipada y a la jubilación parcial.

Dada la persistente situación de crisis económica y demográfica, en 2013 se precipita la necesidad de la reforma del sistema público de pensiones ya que es fundamental para la sostenibilidad del sistema. El Ministerio lleva a cabo

una reforma del sistema para adelantar la puesta en práctica del factor de sostenibilidad, y para modificar el índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social (Ley 23/2013, 23 diciembre).

El factor de sostenibilidad es un mecanismo de ajuste automático de ciertos parámetros de las pensiones -edad de jubilación, años de cotización necesarios o importe inicial de la pensión- vinculado a la esperanza de vida de la población, y se adelanta su aplicación a 2019. La modificación del régimen de revalorización de las pensiones significa que la revalorización deja de vincularse al IPC para pasar a hacerlo a partir del 1 de enero de 2014 a un nuevo índice vinculado, sobre todo, a la evolución de los ingresos y gastos del Sistema. El índice de revalorización, que se recogerá en la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente a cada ejercicio económico, no pudiendo resultar un incremento anual inferior al 0,25% ni superior a la variación del IPC en el periodo anual anterior a diciembre del año de referencia, más 0,50%.

En 2014 también se lleva a cabo una importante reforma en materia de liquidación e ingreso de las cuotas de seguridad social, se pasa así de un modelo general de autoliquidación a un nuevo sistema de liquidación de cuotas (Sistema Cret@) que permite, gracias a las TICs, mejorar la gestión liquidatoria y recaudatoria de los recursos del sistema (Ley 34/2014, 26 diciembre).

Por último, en la X legislatura, y en materia de Seguridad Social se acomete la reforma del régimen de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (Ley 35/2014, 26 diciembre) para conseguir una mejora del funcionamiento de la colaboración que, en la gestión de la protección pública, llevan a cabo estas entidades asociativas privadas. A partir de ahora se denominarán Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social para dejar claro la naturaleza jurídica pública de los recursos económicos que financian a las Mutuas y de las prestaciones que dispensan.

8. Inmigración y emigración

En el marco de la Agenda Común de Migraciones de la UE, los objetivos de la política de inmigración del Ministerio fueron esencialmente cuatro. El primero, promover una migración legal y ordenada a través de la cooperación con los países de origen y tránsito, con especial atención a los colectivos más vulnerables (víctimas de trata, menores extranjeros no acompañados, refugiados...); con especial incidencia en la cooperación (desarrollo) con dichos países en la lucha contra las causas profundas de las migraciones; e incluyendo la participación en la políticas UE en materia de reubicación y reasentamiento. El segundo, garantizar la convivencia pacífica luchando contra el racismo y la xenofobia y fomentando la asunción y el respeto a los valores constitucionales. El tercero, reforzar la cohesión social a través de una adecuada política de integración y de las políticas activas de empleo que mejoren la empleabilidad de los migrantes, en igualdad de condiciones con los españoles, lo que incluye dar sostenimiento a aquellos solicitantes de asilo/refugiados que no pueden proveerse por sí mismos. Y, el cuarto, impulsar la migración como elemento de competitividad, mediante la facilitación de llegada de inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores y movimientos intracorporativos.

Por su parte, la política de emigración de atención de los españoles del exterior prioriza las situaciones de necesidad de los grupos más desfavorecidos (personas mayores y dependientes), e incluye ayudas individuales y programas de subvenciones. Las ayudas individuales se conceden por: 1) por razón de necesidad y asistencia sanitaria (razón de ancianidad o por incapacidad); 2) de “niños de la guerra”; 3) ayudas para paliar gastos extraordinarios (salud o situación de necesidad) de españoles en el exterior; 4) ayudas a españoles retornados (ancianidad o situación de necesidad). A su vez los programas de subvenciones sirven para financiar: 1) centros donde atienden a los españoles mayores y/o dependientes en el exterior, en situación de necesidad (“mayores y dependientes”); 2) gastos de funcionamiento, mantenimiento e inversión de asociaciones y centros de españoles en el exterior; 3) acciones de comunicación a españoles en el exterior y distribución de publicaciones periódicas especializadas a sus centros y asociaciones; 4) investigaciones y estudios sobre la emigración española; 5) apoyo a la empleabilidad y capacitación de los jóvenes en el exterior y a su retorno.

9. Políticas activas de empleo

La reforma de las políticas activas de empleo ha sido una de las líneas claras de política de derecho del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al entender que son uno de los pilares básicos de la flexiseguridad. Siguiendo la senda trazada por el RDL 3/2011, el Estado y las CCAA acuerdan a lo largo de 2012 y 2013 importantes avances en las líneas de actuación que se han tenido en cuenta para la elaboración de los sucesivos Planes Anuales de Política de Empleo 2012 y 2013. La distribución competencial en materia de políticas activas ha exigido acometer una reforma gradual y de largo plazo, basada en la intensa colaboración entre el Ministerio y las CCAA a través de las decisiones adoptadas en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Sociales y en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

En 2014 se aprueba una de las piezas esenciales de la reforma de las políticas activas, al permitir pasar de un modelo de financiación y gestión articulado en torno a instrumentos jurídicos pensados para programas establecidos centralizadamente, a un nuevo modelo, acorde con las competencias de las Comunidades Autónomas, en el marco de la necesaria garantía de la Unidad de Mercado y cuya financiación, ejecución, control y evaluación están orientados

hacia la consecución de determinados objetivos, siguiendo directrices y ejes prioritarios de actuación previamente establecidos (RDL 8/2014, de 4 de julio).

La reforma de las políticas activas de empleo se completa a lo largo de 2014 con la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y del Plan Anual de Política de Empleo 2014. La Estrategia incluye tanto los servicios y programas que realizan los Servicios Públicos de Empleo con fondos estatales como los que las Comunidades Autónomas realizan con recursos económicos propios, además se incluyen los objetivos estratégicos y los estructurales. La orientación a resultados es otro de los elementos clave de la Estrategia, hasta el punto de que los resultados alcanzados en la evaluación condicionan la distribución de fondos para los ejercicios siguientes. A partir de 2013 se inicia una transición gradual en el reparto de los fondos, y una parte importante de los fondos asignados a políticas activas se asignarán en función de los resultados obtenidos el año anterior. En 2013 se vincularon el 15% de los fondos a los resultados obtenidos en 2012. Y ese porcentaje se ha ido incrementando de forma paulatina para 2014 y 2015. Así, en 2014 un 40% de los fondos se han vinculado a los resultados de 2013, y en 2015 los fondos se vincularán en un porcentaje del 60% a los resultados de 2014.

10. Formación profesional para el empleo

La formación profesional para el empleo es otro de los temas que han ocupado al Ministerio de Empleo, al entender que la formación es un valor estratégico que favorece la productividad y la competitividad de las empresas y a su vez potencia la empleabilidad de los trabajadores. Las líneas básicas del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral se recogen en la primera norma con rango de ley que regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

El sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral está constituido por el conjunto de iniciativas, programas e instrumentos que tienen como finalidad impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y a su promoción en el trabajo que responda a las necesidades del mercado laboral y esté orientada a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad empresarial.

La Ley 30/2015 lleva a cabo una reforma integral del sistema y regula la planificación y financiación, y la programación y ejecución de las acciones formativas, el control, seguimiento, régimen sancionador, así como el sistema de información, evaluación, calidad y gobernanza del mismo. El nuevo sistema da cobertura a todas las empresas y trabajadores, y responde a una acción coordinada, colaborativa y cooperativa entre la Administración General del Estado, las CCAA y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y los demás agentes que intervienen en el mismo para garantizar la unidad de mercado y un enfoque estratégico de la formación. En el marco de la planificación estratégica del conjunto del sistema, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social elaborará un escenario plurianual de la formación profesional para el empleo y desarrollará un sistema eficiente de observación y prospección del mercado de trabajo para detectar y anticipar los cambios en las demandas de cualificación y competencias del tejido productivo. La importancia otorgada por el Ministerio a la formación ha llevado a crear una Unidad Especializada de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de formación profesional para el empleo.

La X Legislatura concluye con la firma del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015-2017, y desde el punto de vista normativo con la racionalización, simplificación y modernización de la legislación laboral y de seguridad social. Así, en octubre de 2015 el Boletín Oficial del Estado publica los textos refundidos de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, de la Ley de Empleo y de la Ley de la Seguridad Social¹⁴.

IV. Crisis política y gobierno en funciones: XI Legislatura (enero-julio 2016)

Tras la celebración de las elecciones del 20 de diciembre de 2015, se constituye el Parlamento de la XI legislatura el 13 de enero de 2016, pero en esta ocasión no se otorga la investidura a ningún candidato, disolviéndose las Cortes el 3 de mayo, y convocándose nuevas elecciones. En 2016 se inicia en España una crisis política que lleva a la Ministra de Empleo y Seguridad Social a mantenerse en funciones durante toda la XI legislatura. A partir de esta legislatura entran en juego nuevos partidos políticos que harán más compleja la formación y la acción del Gobierno. La XI legislatura duró tan sólo seis meses –de enero a julio de 2016– y, ante la imposibilidad de investir un Presidente del Gobierno, los Ministros se mantuvieron en funciones un largo período de tiempo hasta la toma de posesión de Rajoy en la segunda vuelta de la XII legislatura.

Durante este período de tiempo la actividad del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se limitó al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar cualesquiera otras medidas. En el ámbito normativo en este período únicamente se aprueba el RD de salario mínimo para 2017, estableciendo una subida del 8% del SMI, fijándose el SMI en 23,59 euros/día o 707,70 euros/mes y, el RD de revalorización de las pensiones para 2017, cifrándose con carácter general en el 0,25%.

¹⁴ Textos refundidos de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, de la Ley de Empleo y de la Ley de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2015.

También, se aprueben medidas para la protección de desempleados de larga duración, prorrogándose el Programa de Activación para el Empleo (RDL 1/2016, 15 abril), dirigido a parados de larga duración que se encuentran en una situación de especial necesidad, con cargas familiares, y que realizan una búsqueda activa de empleo. Tras la valoración del programa se demostró que había sido eficaz en la inserción y atención a los parados, ya que hasta la fecha se habían atendido 161.583 desempleados de larga duración y a todos ellos se les ha realizado un itinerario personalizado de inserción. Por su parte se prorroga también el plan PREPARA mientras que la tasa de paro fuera superior al 18% según la última EPA. Por último, se actúa sobre las políticas activas de empleo al aprobarse por Consejo de Ministros de 5 de agosto de 2016 el Plan Anual de Política de Empleo para 2016¹⁵.

V. Recuperación económica y del empleo: XII Legislatura (2016- 2018)

Las nuevas elecciones celebradas el 26 de junio de 2016 dieron la victoria al Partido Popular pero la mayoría simple exigió un mayor período de negociación para la formación de Gobierno, y en ese intervalo de tiempo el 10 de agosto la Ministra de Empleo y Seguridad Social en funciones asume el despacho ordinario de los asuntos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad como consecuencia de la vacante en el cargo por renuncia del Ministro Alfonso Alonso Aranegui, tras ser proclamado candidato a la presidencia del País Vasco. Tras el fracaso de la primera investidura el 2 de septiembre de 2016, Mariano Rajoy fue investido Presidente del Gobierno en segunda votación el 29 de octubre de 2016, tras la abstención de la mayoría de los diputados del partido socialista.

El año 2017 se consolida en el ámbito económico y del empleo, y la tasa de paro se sitúa en el 16,55 % llegándose a los casi 19 millones de trabajadores ocupados (18.998.400), según datos de la EPA del 4T de 2017. Durante el mandato al frente del Ministerio en la XII legislatura se llevaron a cabo importantes medidas en la acción de Gobierno. El propio Presidente del Gobierno en la sesión de investidura se compromete a retomar el diálogo social, y al efecto la Ministra de Empleo y Seguridad Social, los Presidentes de CEOE y CEPYME, y los Secretarios Generales de CCOO y UGT decidieron avanzar en el diálogo social a través de la constitución de 5 mesas de trabajo sobre calidad en el empleo, plan de choque por el empleo, formación profesional, pensiones, mutuas y absentismo, y así poder progresar en las reformas sociales que nuestro país necesita.

1. El futuro del trabajo

En el mes de marzo de 2017 se celebra en Madrid la Conferencia Nacional Tripartita sobre el futuro del trabajo que queremos, con ocasión de los debates de la Iniciativa del Futuro del Trabajo en el marco del centenario de la OIT en 2020. El debate sobre el Futuro del Trabajo se venía liderando en España por la Comisión Tripartita constituida en 2016 y formada por el Ministerio, CEOE y CEPYME, CCOO y UGT, con la asistencia de la Oficina de la OIT para España. La aportación tripartita de España a la iniciativa del Futuro del Trabajo, es una buena base sobre la que trabajar para construir el trabajo del futuro. En este sentido, el Director General de la OIT señalaba que “todo este proceso de la Iniciativa sobre el Futuro del Trabajo de la OIT tiene como objetivo no sólo identificar los factores de cambio y sus posibles efectos, sino también encontrar el camino para darle forma al futuro que queremos, un futuro de justicia social”¹⁶.

En esta etapa el Ministerio vuelca su preocupación y esfuerzos nuevamente por el desempleo juvenil, y se aprueba una reforma del Sistema Nacional de Garantía Juvenil para simplificar los requisitos para ser beneficiario del sistema y mejorar la gestión del Sistema (RDL 6/2016, 23 diciembre). También son relevantes las medidas de fomento del trabajo autónomo que en el ámbito laboral amplían la tarifa plana para los nuevos autónomos hasta los doce meses, en lugar de los seis actuales; contemplan medidas para favorecer la conciliación entre la vida laboral y familiar; introducen mejoras en los derechos colectivos y; se establecen medidas relativas a formación profesional para el empleo (Ley 6/2017, 24 octubre).

En el ámbito de la protección por desempleo, y en el seno de las mesas de diálogo social, se prorroga tanto el Programa de Activación para el Empleo (PAE) como el plan PREPARA. El PAE se prorroga durante un año más hasta el 15 de abril de 2018, incorporando cambios que amplían y facilitan las posibilidades de ser beneficiario de las ayudas (RDL 7/2017, 28 abril). El PREPARA se aprueba la reactivación de forma extraordinaria hasta el 30 de abril de 2018 (RDL 14/2017, 6 octubre). El objetivo del Ministerio fue revisar los instrumentos de protección de los desempleados de larga duración, adecuándolos al marco competencial previsto por la Constitución. Finalmente, la LPGE para el año 2018 será la que modifique la Ley General de Seguridad Social para incluir el Subsidio Extraordinario de Desempleo (SED).

En este período se aprueban también normas con trascendencia para el ámbito de las relaciones laborales, tales como la transposición de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva

¹⁵ Desde el punto de vista del crecimiento y del empleo, 2016 es el tercer año consecutivo de creación de empleo y descenso del paro, situándose la tasa de paro a finales de año en el 18,63%, y el número de ocupados en 18.508.100 personas.

¹⁶ Véase, Conferencia Nacional Tripartita El futuro del trabajo que queremos, 2017, vol.I, OIT-MEYSS, Madrid, 2017.

96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios transnacional (RDL 9/2017, 26 mayo). Y, la norma que modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento, a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2014 de modificación del derecho Español en los términos que resulte compatible con la libertad de establecimiento consagrada en el art. 49 TFUE (RDL 8/2017, 12 mayo). Al respecto, repárese que detrás de esta norma estaba el conflicto de la estiba que concluyó gracias a la mediación de la presidencia del Consejo Económico y Social.

En materia de políticas activas durante este período se aprueba tanto la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (RD 1032/2017, de 15 de diciembre) como los Planes Anuales de Política de Empleo para 2017 y 2018, que establecen los objetivos a alcanzar en esos años en el conjunto de España y en cada una de las CCAA, así como los indicadores que se van a utilizar para valorar su grado de consecución. El 28 de septiembre de 2017 se aprobó por unanimidad por el Parlamento el primer Pacto de Estado contra la Violencia de Género. El pacto fue firmado por el Gobierno, por las CCAA y por el Observatorio Estatal de Violencia sobre la mujer, y es importante subrayar que entre las medidas mencionadas figuran medidas que afectan al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, incluido la promoción de un acuerdo internacional contra la violencia de género en el lugar de trabajo.

En esta legislatura también se llevan a cabo los desarrollos reglamentarios de las reformas emprendidas en la X legislatura. Entre otros, se aprueba el desarrollo de la Ley de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral aprobada en 2015 (RD 694/2017, 3 julio), y se aprueban los Estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en desarrollo de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (RD 192/2018, de 6 de abril). En materia de salario mínimo interprofesional se aprueba una subida del 4% del SMI en el marco del diálogo social fijándose el SMI en 24,53 euros/día o 735,9 euros/mes. A su vez, la revalorización de las pensiones para 2018, se cifran con carácter general en el 0,25% a tenor de la reforma llevada a cabo en 2013.

Antes de concluir esta etapa se aprueban dos importantes instrumentos normativos. El primero, la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 que responde a la necesidad de tener en cuenta y promover las particularidades de las empresas de la economía social en el mercado único, así como de incluir y apoyar a las empresas de la economía social a través de programas, proyectos y fondos y en el desarrollo innovador y sostenible de un ecosistema financiero adecuado. La Estrategia pretende reforzar e impulsar los valores de la economía social, así como su proyección en la sociedad española, destacando su vocación para la generación de empleo y su enorme contribución a la cohesión social. El segundo, el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el período 2018-2020, aprobado por el Consejo de Ministros del 6 de abril de 2018. El Plan se elabora con la doble finalidad de reforzar la Inspección y estructurar las actuaciones inspectoras de forma concreta y evaluable. Además, contempla las prioridades del Ministerio para la presente legislatura, con actuaciones para la calidad del empleo, las dirigidas al refuerzo de la sostenibilidad y suficiencia del Sistema de la Seguridad Social, y la inserción e integración de los inmigrantes vinculada al empleo, y presta especial atención a los retos derivados de las nuevas formas de organización empresarial, y a la actuación de la Inspección en materia de igualdad y no discriminación. En esta materia quizás sea conveniente poner de relieve que los datos del plan de lucha contra el fraude impulsado por el Ministerio de Empleo y Seguridad ha permitido aflorar 519.056 empleos irregulares, detectado 7.029 empresas ficticias, conversión de 359.199 contratos temporales en indefinidos, y todo ello con un impacto económico global de 21.198 millones de euros (según datos actualizados del MEYSS a 21 de marzo de 2018).

El nuevo mandato ministerial termina de forma precipitada con la moción de censura al Gobierno aprobada el 4 de junio de 2018, que incluye como candidato a la presidencia del Gobierno a Pedro Sánchez Pérez-Castejón. En el tintero quedan un montón de iniciativas que toca liderar a la nueva Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Magdalena Valerio tras el traspaso de cartera efectuado el 7 de junio de 2018¹⁷.

Bibliografía

- Casas Baamonde, M^a. E., (2014) “La eficacia y la eficiencia del Derecho del Trabajo: reflexiones sobre un Derecho cuestionado por la economía y el desempleo”, *Derecho del Trabajo, Constitución y Crisis económica*, Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, núm. 15, pp. 68-96.
- OIT-Ministerio de Empleo y Seguridad Social, (2017) *Conferencia Nacional Tripartita. El futuro del trabajo que queremos, 2017*, Madrid, OIT- -MEYSS, vol. I.
- García Murcia, J., (2015) “Crisis económica y Derecho del Trabajo: el proceso de reformas laborales”, en *Crisis y Constitución, Cuadernos y debates*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, núm. 241, pp. 11-75.
- García-Perrote Escartín, I./Mercader Uguina, J. R., (2012) *La regulación del Mercado Laboral*, Valladolid, Lex Nova

¹⁷ El 5 de julio de 2018 se firma en el Consejo Económico y Social el IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2018-2020. A la firma asisten la ministra de Trabajo entrante, Magdalena Valerio, y la saliente, Fátima Báñez, acompañadas del presidente del Consejo Económico y Social y de los líderes de las organizaciones sindicales y empresariales.

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social, (2015) *Textos refundidos de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, de la Ley de Empleo y de la Ley de la Seguridad Social*. Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Montoya Melgar, A., (1983) “Las respuestas del Derecho del Trabajo a la crisis económica”, REDT, núm. 14, pp. 193-202.
- (2010) “El Derecho del Trabajo ante la crisis económica”, en *Crisis, reformas y futuro del Derecho del Trabajo, Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos*, Tirant lo Blanch, pp. 32-42.
- (2012) “La reforma laboral de 2012: los fines y los medios”, pp. 9-19, en Montoya Melgar, A./García, J., *Comentario a la reforma laboral...*, opus cit. infra.
- Montoya Melgar, A./García Murcia, J., *Comentario a la reforma laboral de 2012*, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2012.
- OCDE, La Reforma Laboral de 2012 en España. Evaluación Preliminar, Ministerio de Empleo y Seguridad Social-OECD-FIIAPP, 2014.
- Palomeque López, M. C., (1984) “Un compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo: la crisis económica”, en RPS, núm. 143.
- Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social
- (2014) Número Extraordinario de la serie Derecho del Trabajo dedicado a “La reforma laboral de 2012 y su desarrollo”.
- (2018) Número Extraordinario de la serie Derecho del Trabajo dedicado a *El modelo de flexiseguridad en el ordenamiento laboral español*.