

# EL IMPACTO DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS A LA CONTRATACIÓN Y A LA ACTIVIDAD AUTÓNOMA EN LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD SOCIAL\*

Lucía Dans Álvarez de Sotomayor\*\*  
Universidad de La Laguna

**SUMARIO:** Introducción. –1. Cautelas que aconseja la materia. A. La dispersión normativa. B. La pluralidad de fines a que se destinan los incentivos en materia de empleo. C. La heterogeneidad de los colectivos a que se dirigen los incentivos al empleo o a la actividad autónoma. D. La diversidad de los incentivos al empleo y a la actividad autónoma: los sistemas de bonificación y reducción de cuotas de seguridad social. a) La bonificación en las cuotas de seguridad social. b) La reducción de cuotas de seguridad social. E. La disparidad de fuentes de financiación. –2. Algunas consideraciones sobre la idoneidad de las bonificaciones y reducciones en las cuotas de Seguridad Social. –3. Una propuesta de financiación.

---

## RESUMEN

*El sistema de incentivos económicos a la contratación de trabajadores y a la actividad por cuenta propia se enmarca dentro del conjunto de políticas activas de empleo, como uno de los principales instrumentos de intervención del Estado dirigido a resolver los problemas del mercado de trabajo. La dificultad para valorar el impacto y la adecuación de este tipo de políticas sobre la seguridad social es considerable, teniendo en cuenta la numerosísima normativa existente, los colectivos a los cuales se dirigen dichas políticas o la diversidad de incentivos con que se estimula el empleo y el emprendimiento empresarial. Se propone una nueva forma de financiación por la vía del Impuesto de Sociedades.*

## ABSTRACT

*The system of economic incentives to contract workers and self-employed is part of the set of active employment policies, as one of the main instruments of public intervention to solve the main problems of the labor market. The difficulty in assessing the impact and appropriateness of such policies on social security is high, considering the large number of rules in this matter, the collective to which the policy or diversity of incentives to employment and entrepreneurship. A new form of financing is proposed by way of corporation tax.*

---

\* Recibido el 3 de diciembre de 2014, aceptado el 23 de enero de 2015.

\*\* Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

**Palabras clave:** : incentivos económicos, empleo, autoempleo, seguridad social, financiación.

**Key words:** economic incentives, employment, self-employed, social security, financing.

## INTRODUCCIÓN

1. El sistema de incentivos económicos a la contratación de trabajadores y a la actividad por cuenta propia se enmarca dentro del conjunto de políticas activas de empleo, como uno de los principales instrumentos de intervención del Estado dirigido a resolver los problemas del mercado de trabajo. Los objetivos de dichas políticas públicas resultan ser de lo más diverso, ocupando una posición de especial relevancia entre ellos el de «mantener un sistema eficaz de protección ante las situaciones de desempleo», como con toda sencillez formula el art. 2 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo<sup>1</sup>. Bien mirado, esta finalidad de las políticas activas supone una reiteración clara del mandato constitucional, a cuya virtud «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo». Pues bien, con el recién citado art. 41 de la Constitución Española de cabecera, el trabajo que aquí se presenta analiza las normas a través de las cuales se instrumenta esa protección por parte del Estado y, también, cuáles son los incentivos económicos al empleo y al autoempleo —y a quiénes se dirigen— para tratar de mostrar así, dentro de las muchas limitaciones y dificultades del tema, cuál pueda ser la incidencia en el sistema de los dos principales incentivos en materia de seguridad social: las bonificaciones y reducciones en la cotización.

### 1. CAUTELAS QUE ACONSEJA LA MATERIA

#### A. La dispersión normativa

2. Una de las mayores dificultades que sin duda entraña un análisis objetivo de los incentivos económicos a la contratación es la diversidad de normas que resulta preciso simultanear; algo que se comprende fácilmente si tenemos en cuenta que se trata de una materia sensible, casi por partes iguales, a las modificaciones incesantes en la legislación de seguridad social y a los cambios operados como consecuencia de las diversas políticas activas de empleo. En realidad, esa estrechísima conexión resulta ser una constante desde que se pusieran en marcha en nuestro país los primeros programas de fomento de empleo, a raíz de la crisis económica que atravesó España a partir de la segunda mitad de la década de los setenta del siglo pasado. Me estoy refiriendo a la legislación acaecida a propósito de los Pactos de la Moncloa de 1977, que se tradujo en las tres siguientes disposiciones: a) el RD 3280/1977, de 9 de diciembre, por el que se dictan normas sobre el derecho de bonificación en las cuotas a la Seguridad Social, estableciendo una deducción del 50 por 100 en la aportación empresarial, incluida la contingencia por accidente de trabajo, en favor de aquellas empresas que formalizasen contratos temporales con perceptores del subsidio de desempleo; b) el RD 3281/1977, de 16 de diciembre, sobre política salarial y empleo (sobre empleo juvenil) para desarrollo de la disposición adicional segunda del RD-ley 43/1977, de 25 de noviembre, por el que se estableció idéntica bonificación a la contratación temporal de jóvenes desempleados de larga duración, de entre 18 y 25 años<sup>3</sup>; y c) la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, sobre medidas urgentes de reforma fiscal<sup>4</sup>, a cuya virtud se crea el denominado Programa de «Fomento Fiscal al Empleo», que permitió una deducción fiscal en ciertos impuestos, equivalente al «veinte por ciento de la retribución correspondiente a cada nuevo puesto de trabajo efectivamente incrementado»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> En contraste con la formulación de otros objetivos de las políticas activas, que en ocasiones aparecen «llenos de expresiones ambiguas de dudosa eficacia» [cfr. M.C. PALOMEQUE LÓPEZ Y M. ÁLVAREZ DE LA ROSA, *Derecho del Trabajo*, 22ª edición, Editorial Universitaria Ramón Areces (Madrid), pág. 571].

<sup>2</sup> BOE de 26 de diciembre.

<sup>3</sup> *Ibid.*, modificado por RD 883/1979, de 2 de mayo, sobre promoción del empleo juvenil (BOE de 19 de mayo).

<sup>4</sup> BOE de 16 de noviembre.

<sup>5</sup> Cfr. su art. 25.uno.

3. A partir de ese momento, empezó a proliferar la normativa en materia de incentivos económicos al empleo<sup>6</sup>, hasta el punto de que muy pronto resultó preciso unificar la numerosas disposiciones al respecto, las cuales, o bien regulaban ciertas modalidades contractuales o bien establecían instrumentos de estímulo a la contratación. Esta necesidad se materializó a través del RD 1445/1982, de 25 de junio, de medidas de fomento del empleo<sup>7</sup>, dirigido a «regular de una manera unitaria y coherente el conjunto de medidas... en una sola norma, y ello no sólo por la naturaleza y finalidad de tales medidas... sino porque además facilitará un mejor conocimiento y más amplia difusión de ellas y, consiguientemente, una más generalizada utilización». Desde un punto de vista objetivo, la citada norma contemplaba medidas relativas a la contratación temporal, a los contratos a tiempo parcial y a los contratos en prácticas y para la formación. Y desde un punto de vista subjetivo, se centró en ciertos colectivos que precisaban una atención particularizada: trabajadores desempleados que hubieran agotado la prestación por desempleo o que tuviesen responsabilidades familiares, personas con discapacidad y mujeres con responsabilidades familiares<sup>8</sup>. Además, el RD 1445/1982 introdujo las primeras medidas que trataron de estimular el empleo en aquellas zonas del territorio español donde las tasas de paro habían alcanzado sus cotas más elevadas. Conviene ir advirtiendo que, ya entonces, la regla general era que las bonificaciones a las cuotas de seguridad social en que se traducían tales ayudas se financiaban «con cargo a los recursos del Instituto Nacional de Empleo»<sup>9</sup>.

4. La existencia de una norma dedicada monográficamente a regular las diversas medidas económicas de apoyo a la contratación no impidió que en los años siguientes continuasen sujeciéndose todo tipo de disposiciones poniendo en práctica los más diversos programas de fomento de empleo; en ocasiones, con el objetivo de favorecer las nuevas contrataciones y, en otras, a fin de atajar en lo posible la desmedida utilización de la contratación temporal<sup>10</sup>. De nuevo, dichos programas de fomento de empleo terminaron siendo derogados —a excepción de las situaciones y beneficios nacidos a su amparo, así como de determinadas medidas en favor de trabajadores con discapacidad y de mujeres subrepresentadas en determinados sectores— tras la entrada en vigor del RD-ley 9/1997, de 16 de mayo, por el que se regulaban incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo, luego confirmado por Ley 64/1997, de 26 de diciembre<sup>11</sup>. La incentivación aquí propuesta se centraba en importantes bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, «con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del

<sup>6</sup> Véanse, entre otros, RD 2649/1979, de 16 de noviembre (BOE de 21 de noviembre); RD 2544/1979, de 19 de octubre (BOE de 7 de noviembre); RD 421/1980, de 8 de febrero (BOE de 12 de marzo); RD 807/1980, de 20 de febrero (BOE de 3 de marzo); RD 723/1980, de 11 de abril (BOE de 23 de abril); Reales Decretos 1591/1980, 1592/1980, 1593/1980, 1594/1980, 1595/1980, 1596/1980, 1597/1980 y 1598/1980, de 11 de julio (BOE de 1 de agosto); RD 2293/1980, de 3 de octubre (BOE de 27 de octubre); y RD 2578/1980, de 7 de noviembre (BOE de 3 de diciembre); Reales Decretos 1361/1981, 1363/1981 y 1364/1981, de 3 de julio (BOE de 11 de julio); y RD 1838/1981, de 3 de agosto (BOE de 27 de agosto).

<sup>7</sup> BOE de 1 de julio.

<sup>8</sup> Es decir, la mujer «que tuviere a su cargo cónyuge, descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el tercer grado inclusive, y, en su caso, por adopción» (cfr. su art. 31).

<sup>9</sup> Cfr. su Disposición final sexta. Únicamente las ayudas destinadas a fomentar el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares estaban financiadas con cargo a los programas de la Unidad Administrativa del extinto Fondo de Protección al Trabajo.

<sup>10</sup> Aunque la utilización de contratos temporales data de fechas anteriores incluso a los anteriormente citados Pactos de la Moncloa [véase el art. 11 del RD-ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas (BOE de 11 de octubre)], lo cierto es que su utilización se generalizó a partir de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, por la que se modificaban determinados preceptos del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 4 de agosto), pues, «aunque formalmente siguió acogiendo la presunción a favor de la contratación indefinida, amplió de tal modo las posibilidades de la contratación temporal que, en la práctica, ésta dejó de ser la excepción para convertirse en la regla» [cfr. A. MONTOYA MELGAR, «La estabilidad en el empleo: recuperación de un principio», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 33 (Madrid, 1998), pág. 63].

<sup>11</sup> BOE de 30 de diciembre.

Instituto Nacional de Empleo»<sup>12</sup>, a fin de que «no se vean afectados negativamente los ingresos del sistema de Seguridad Social ni tampoco los recursos destinados a [otras] políticas activas»<sup>13</sup>.

5. Entre las notas esenciales de la normativa que acaba de mencionarse, interesa resaltar ahora las tres siguientes: a) regulaba beneficios que estimulaban tanto la contratación indefinida como la transformación en indefinidos de los contratos de duración determinada, cualquiera que fuera la modalidad contractual objeto de transformación, que estuvieran vigentes en el momento de entrada en vigor de la norma, así como la transformación en indefinidos de los contratos de aprendizaje, en prácticas, para la formación, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación; b) para acogerse a los incentivos en cuestión, las empresas debían contratar trabajadores incluidos en unos colectivos específicos (jóvenes parados menores de 30 años, parados de larga duración —durante, al menos, doce meses— y desempleados mayores de 45 años); c) los incentivos consistían siempre en bonificaciones a las cuotas de seguridad social, sin que se contemplase ninguna otra medida de fomento de la contratación indefinida, con la única salvedad de un incentivo fiscal<sup>14</sup>.

6. Sea como fuere, lo cierto es que tampoco la Ley 64/1997, de 26 de diciembre, consiguió frenar esa tendencia a la dispersión normativa en materia de incentivos económicos a la contratación; y de forma muy señalada, en lo atinente a los beneficios de seguridad social<sup>15</sup>. El gran

---

<sup>12</sup> Cfr. el apartado Uno de su Disposición adicional primera.

<sup>13</sup> Cfr. su Preámbulo. A tal fin, la TGSS deberá facilitar «mensualmente al Instituto Nacional de Empleo el número de trabajadores objeto de bonificación de cuotas a la Seguridad Social, detallado por colectivos, con sus respectivas bases de cotización y las deducciones que las empresas apliquen como consecuencia de lo previsto en la presente norma» (cfr. el segundo apartado de su Disposición adicional primera).

<sup>14</sup> Y que consistía en el no cómputo, como personas asalariadas, durante los veinticuatro meses siguientes a su contratación, de los trabajadores desempleados que sean contratados por tiempo indefinido, durante los veinticuatro meses siguientes a la entrada en vigor de la presente norma [véase su art. 3.1.a)].

<sup>15</sup> Desde luego, «la imponente masa de recursos económicos que se destinan a su sostenimiento guarda correspondencia con la masa normativa imponente dedicada a su regulación» [cfr. M. ALONSO OLEA, «El trabajo como bien escaso», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 33 (2001), pág. 17]. Y buena prueba de ello es el numerosísimo cuerpo legal que sucedió al referido RD-ley 9/1997, buena parte del cual se relaciona a continuación: RD-ley 799/85, de 25 de mayo, por el que se incentiva la contratación de jóvenes trabajadores y se extiende esta medida a determinados programas y contratos vigentes (BOE de 1 de junio); Ley 64/1997, de 26 de diciembre, por la que regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo (BOE de 30 de diciembre); RD-ley 11/1998, de 4 de septiembre, por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los periodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento (BOE de 5 de septiembre); Ley 50/1998 de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre); RD-ley 5/1999, de 9 de abril, por el que modifican las disposiciones adicionales cuadragésima tercera y cuadragésima tercera de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre y el art. 206 de la LGSS (BOE de 10 de abril); Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 30 de diciembre); RD-ley 5/2001, de 2 de marzo, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (BOE de 3 de marzo), luego confirmada por Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo, para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (BOE de 10 de julio); Disposición adicional 4ª de la Ley 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y del Orden Social; Ley 53/2002, de 30 de diciembre (BOE de 31 de diciembre); Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (BOE de 13 de diciembre); RD-ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica (BOE de 26 de abril); Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre); Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 (BOE de 28 de diciembre) y Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 (BOE de 30 de diciembre); Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre); RD-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora y el crecimiento del empleo (BOE de 14 de junio); Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora y el crecimiento del empleo (BOE de 30 de diciembre); RD 278/2007, de 23 de febrero, por la que se regulan las bonificaciones en la cotización a la seguridad

problema de todo esto es que impide —o en el mejor de los casos, obstaculiza— la posibilidad de conocer con certeza el número y la vigencia de dichos beneficios económicos, provocando no sólo un importante grado de inseguridad jurídica, sino, lo que a mi juicio resulta aún más indeseable, especialmente en los tiempos que corren: que decisiones políticas cuya repercusión y alcance no hayan sido milimétricamente calibrados puedan estar generando un elevadísimo gasto público con escaso o nulo impacto en la contratación. De todo esto no es en absoluto ajeno el legislador, y buena prueba de ello es la previsión contenida en la Disposición Final 8ª del RD-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, según la cual, «con el fin de proporcionar una mayor seguridad jurídica, el Gobierno procederá a una reordenación normativa de los incentivos a la contratación en relación con la cotización a la Seguridad Social, a cuyo fin incluirá en una disposición las bonificaciones y reducciones en la cotización a la Seguridad Social vigentes a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley y procederá, en su caso, a la armonización de los requisitos y obligaciones legal o reglamentariamente previstos».

social respecto del personal investigador (BOE de 24 de febrero); Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE de 23 marzo, véanse sus Disposiciones adicionales decimoquinta y decimosexta); RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (BOE de 11 de abril); Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (BOE de 5 de julio); Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (BOE de 12 de julio); RD 1311/2007, de 5 de octubre, por el que establecen nuevos criterios para determinar la pensión de jubilación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (BOE de 24 de octubre); Ley 44/2007, de 13 de diciembre, reguladora de las empresas de inserción (BOE de 14 de diciembre); Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 (BOE de 27 de diciembre); RD 1975/2008, de 28 de noviembre, de medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda (BOE de 2 de diciembre: bonificación por contratación a desempleados con responsabilidades familiares); RD-ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (BOE de 7 de marzo); RD 1300/2009, de 31 de julio, de medidas urgentes para trabajadores autónomos y cooperativas y sociedades laborales (BOE de ); Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 (BOE de 24 de diciembre); Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (BOE de 31 de diciembre); RD 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral (BOE de 1 de abril); RD-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (BOE de 24 de mayo); RD-ley 10/2010, de 16 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE de 17 de junio), luego confirmada por Ley 35/2010, de 17 de septiembre (BOE de 18 de septiembre); Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (BOE de 23 de diciembre); RD-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas (BOE de 12 de febrero); RD-ley 3/2011, de 18 de febrero (BOE de 19 de febrero); Ley 27/2011, de 1 de agosto, de reforma de las pensiones (BOE de 2 de agosto); Ley 29/2011, de 22 de septiembre de 2011, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo (BOE de 23 de septiembre); RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (BOE de 19 de noviembre); RD-ley 18/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las bonificaciones a la seguridad social de los contratos de trabajo celebrados por personas con discapacidad por la Organización Nacional de Ciegos (ONCE) y se establecen medidas de Seguridad Social para las personas trabajadores afectadas por la crisis de la bacteria *E. Coli* (BOE de 19 de noviembre); Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado (BOE de 30 de junio); Ley 3/2012, de 6 de julio de 2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE de 7 de julio); Ley 20/2012, de 13 de julio (BOE de 14 de julio); Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y lucha contra el fraude a la Seguridad Social (BOE de 27 de diciembre); RD-ley 4/2013, de 22 de febrero (BOE de 23 de febrero); Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE de 28 de diciembre); RD-ley 16/2013, de 20 de diciembre (BOE de 17 de diciembre); Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE de 26 de diciembre); RD 475/2014, de 13 de junio (BOE de 14 de junio); RD-ley 8/2014, de 4 julio; y Ley 18/2014, de 15 de octubre (BOE de 17 de octubre).

7. Casi un año después, la armonización anunciada todavía no ha visto la luz, si bien es cierto que continúa presentándose como un objetivo relativamente inmediato y extensible, por cierto, a los incentivos al autoempleo. En este sentido, repárese en el art. 121 de la reciente Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, el cual — y «con la misma finalidad de proporcionar mayor seguridad jurídica» — encomienda al Gobierno a iniciar una «reordenación normativa de los incentivos al autoempleo en el ámbito de empleo y Seguridad Social, en el título V de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, y en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, según corresponda». La idea se repite: incluir «en una sola disposición todos los incentivos y las bonificaciones y reducciones en la cotización a la Seguridad Social vigentes», aprovechando asimismo para armonizar los requisitos y obligaciones legal o reglamentariamente previstos.

#### B. La pluralidad de fines a que se destinan los incentivos en materia de empleo

8. Además de la multitud de normas que han de simultanearse, «como consecuencia de su carácter coyuntural y de su conexión con las reformas laborales»<sup>16</sup>, otro de los aspectos que sin duda dificulta cualquier valoración, por muy superficial que ésta pueda ser, sobre el impacto de los diversos incentivos en la sostenibilidad del sistema de seguridad social, es la diversidad de fines a cuyo servicio se ponen los beneficios en cuestión. En este sentido, es fácil constatar cómo muchas de las medidas adoptadas en el marco de las políticas públicas de empleo no han tenido siempre por objeto —o no exclusivamente— propiciar o mejorar el acceso al empleo desde un punto de vista cuantitativo (creación de nuevos puestos de trabajo), sino el de lograrlo también desde una perspectiva cualitativa, de manera que se pueda hablar de «una más alta estabilidad en los contratos de trabajo»<sup>17</sup>. De hecho, en la gran mayoría de las disposiciones estudiadas se observa cómo esa dualidad de fines creación de empleo/mantenimiento en el empleo resulta ser una constante<sup>18</sup>; aunque, según la norma de que se trate —y dependiendo sobre todo de la coyuntura económica y de otras variables, como puedan ser las directrices europeas en materia de empleo— cualquiera de dichas finalidades pueda prevalecer, indistintamente, sobre la otra<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. F. CAMAS RODA y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, «Políticas de empleo (II); políticas activas», en *Políticas Sociolaborales* (M<sup>a</sup>.B. CARDONA RUBERT y J. CABEZA PEREIRO, Coord.), 1<sup>a</sup> ed., Civitas-Thomson Reuters (Cizur Menor, 2014), pág. 311.

<sup>17</sup> F. TOROLLO GONZÁLEZ, «Incentivos al empleo y a la calidad en el empleo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n<sup>o</sup> 33 (1998), págs. 161 y 162.

<sup>18</sup> Al respecto, por ejemplo, resulta muy expresivo el título de la Ley 12/2001, de 9 de junio, pues las medidas que adopta para reformar el mercado de trabajo, se dirigen al «incremento del empleo y la mejora de su calidad». Lo mismo ocurre con la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, en la que se contienen una serie de medidas «para el mantenimiento y el fomento del empleo».

<sup>19</sup> Es el caso, por ejemplo, de la Ley 46/2006, de 29 de diciembre, visto que en ella se contiene un «Plan para la conversión de empleo temporal en fijo» (arts. 3 y ss.); o de la Ley 3/2012, de 6 de julio, pues, aunque contempla medidas bien conocidas para favorecer la empleabilidad (el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, sin ir más lejos), los principales incentivos económicos que articula se dirigen fundamentalmente a promoción del mantenimiento en el empleo; y más en concreto, a la transformación de los contratos temporales en indefinidos y a favorecer la flexibilidad interna en la empresa, como medida alternativa a la destrucción de empleo. En este sentido, su art. 7 establece una bonificación de 41,67 euros/mes, durante tres años (58,33 euros/mes, en el caso de que la trabajadora sea una mujer), para las empresas de menos de cincuenta trabajadores que transformen en indefinidos tanto contratos en prácticas —una vez que estos lleguen a término— como contratos de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación. Por su parte, el art. 15 prevé una bonificación del 50 por 100 en las cuotas por contingencias comunes —por el tiempo que dure la situación de desempleo— cuando el empresario se comprometa a mantener los puestos de los trabajadores que se encuentren temporalmente en situación de suspensión de contrato o reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, o fuerza mayor, durante al menos un año, con posterioridad a la finalización de la suspensión o reducción.

9. Téngase en cuenta, no obstante lo anterior, que en los últimos años ha cobrado especial protagonismo un tercer objetivo de las políticas activas de empleo. Se trata de las ayudas e incentivos que tratan de estimular el autoempleo o, en terminología que no es novedosa<sup>20</sup>, pero que ha sido en fechas muy recientes cuando parece haberse incorporado irremediamente al vocabulario más cotidiano del legislador: el fomento del espíritu emprendedor o emprendimiento empresarial. Buena prueba de ello es la importante batería de beneficios financieros, administrativos, tributarios y de seguridad social, de «apoyo a la iniciativa emprendedora», que establece la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Dicha norma, que considera emprendedores únicamente a «aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que desarrollen una actividad económica empresarial o profesional, en los términos establecidos en esta Ley»<sup>21</sup>, se encuadra dentro del paquete de medidas de reactivación económica y pretende atajar los «problemas estructurales del entorno empresarial en España, buscando fortalecer el tejido empresarial de forma duradera», según su Preámbulo. Pues bien, de entre todos los beneficios económicos que en ella se regulan, interesa dar cuenta ahora de las rebajas en las cuotas de seguridad social a los trabajadores que «causen alta inicial» en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos<sup>22</sup>. Que el emprendimiento constituye una finalidad primordial de las actuales políticas públicas de empleo, en fin, era algo que ya venía reconociendo el legislador, al referirse con carácter general, por ejemplo, a las bonificaciones en las cuotas de seguridad social «por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo»<sup>23</sup>.

10. Aun tratándose como se trata de los tres objetivos clave en materia de estímulo contractual (fomento de la contratación, estabilidad en el empleo y autoempleo), debe advertirse de la existencia de ciertos incentivos económicos que, o bien no responden a ninguno de los antedichos fines, o bien ninguno de los tres parece ser el prioritario o inmediato. Es lo que ocurre, por ejemplo, respecto de la posibilidad que tienen las empresas que hayan contribuido especialmente a la reducción y a la prevención de la siniestralidad laboral —en relación con el promedio que corresponda a su sector de actividad— de acceder al sistema de reducción de las cotizaciones a la seguridad social por contingencias profesionales (también conocido como *bonus*) que establece el RD 404/2010, de 31 de marzo<sup>24</sup>. Cabe señalar también los beneficios diseñados para incentivar la implantación de actividades industriales, agrícolas, pesqueras y de acuicultura, así como del sector servicios, en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; ayudas económicas de las que podrán beneficiarse tanto los empresarios, respecto de los trabajadores que contraten para la prestación de servicios en sus centros de trabajo radicados en Ceuta y Melilla, como aquellos autónomos «que residan y ejerzan su actividad en... [dichas] ciudades»<sup>25</sup>. En fin, el apoyo público a las diversas actuaciones en materia de investigación es la vaga explicación que ofrece el Pre-

---

<sup>20</sup> Según V. CAMPOS CLIMENT y J.R. SANCHÍS PALACIO, «Políticas de fomento del autoempleo», en *Políticas Sociolaborales*, cit., págs. 44 y ss., proviene de la palabra francesa *entrepreneur*, siendo «Richard Cantillon el primer economista que lo utiliza en el año 1775 para referirse al empresario como un «agente de negocios cuyo objetivo es ganar dinero» en el marco de la incertidumbre».

<sup>21</sup> Cfr. su art. 3.

<sup>22</sup> Véanse sus arts. 28 a 30.

<sup>23</sup> Cfr. apartado 1.a) de la Disposición transitoria sexta del RD-ley 20/2012, de 13 de julio.

<sup>24</sup> Con el sustento legal que le proporcionó la Disposición adicional sexagésima primera de la Ley 42/2006, de Presupuestos Generales del Estado para el 2007. Véase también, art. 108.3 LGSS, a cuya virtud la cuantía de las primas adicionales a la cotización de accidentes de trabajo, en relación con la peligrosidad de la industria o clase de trabajo y con la eficacia de los medios de prevención empleados, «podrá reducirse en el supuesto de empresas que se distingan por el empleo de medios eficaces de prevención».

<sup>25</sup> Cfr. apartado segundo de la Disposición adicional trigésima de la LGSS, modificada por Ley 31/2011, de 4 de octubre. El incentivo consiste en una bonificación progresiva de entre el 43 y el 50 por 100 en las aportaciones empresariales a las cuotas «por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta de desempleo, formación profesional y Fondo de Garantía Salarial», aplicable a los autónomos «en sus aportaciones a las cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes».

ámbito del reciente RD 475/2014, de 13 de junio, para rehabilitar, apenas dos años después de haberla suprimido, la bonificación del 40 por 100 en las aportaciones empresariales a las cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes respecto del personal investigador<sup>26</sup>.

Por lo demás, y aunque en realidad tienen como fin último favorecer o asegurar la permanencia en el empleo de la mujer trabajadora, lo cierto es que también puede hablarse de incentivos de seguridad social cuyo objetivo inmediato consiste en proteger el derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, hombres y mujeres. Me estoy refiriendo, por un lado, a los contratos de interinidad que se celebren por personas desempleadas, para sustituir: 1) a trabajadoras que tengan suspendido su contrato por riesgo durante el embarazo o la lactancia natural; 2) a trabajadores que tengan suspendido su contrato de trabajo durante los periodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento, o que disfruten de la suspensión por paternidad; o 3) a trabajadores autónomos, socios trabajadores o socios de trabajo de las sociedades cooperativas, en los supuestos de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, periodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento, o suspensión por paternidad. En cualquiera de los supuestos citados, el RD-ley 11/1998, de 4 de septiembre, prevé una «bonificación del 100 por 100 en las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y en las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta»<sup>27</sup>.

En fin, cabe mencionar también aquí los supuestos de contratación de personas al servicio del hogar, en el seno de una familia numerosa, pues, a la reducción con carácter general del 20 por 100 de la cuota empresarial por contingencias comunes, se añade una bonificación adicional, hasta alcanzar un 45 por 100 de rebaja en el pago de las cuotas de seguridad social<sup>28</sup>; aunque —eso sí— «siempre que los dos ascendientes o el ascendiente, en caso de familia monoparental... ejerzan una actividad profesional por cuenta ajena o propia fuera del hogar o estén incapacitados para trabajar»<sup>29</sup>.

C. La heterogeneidad de colectivos a que se dirigen los incentivos al empleo o a la actividad autónoma

11. Sobre la base siempre de que es tarea del legislador ordinario, «a la vista de las circunstancias y contexto productivo, económico y sociológico del momento, decidir qué concretos colectivos van a ser los beneficiarios de las políticas públicas promocionales para su acceso al empleo»<sup>30</sup>, no es extraño que durante estos treinta y cinco últimos años de estímulo al empleo y a la iniciativa privada, por medio de beneficios en las cuotas de seguridad social, el punto de mira haya ido focalizándose sobre colectivos de lo más diverso. Con todo, no es menos cierto que hay una serie de ellos que son recurrentes en índices de desempleo, motivo por el cual la inserción sociolaboral de las personas que los integran resulta ser un denominador común de

<sup>26</sup> Y que había sido eliminada, inopinadamente, en el apartado 2.f) de la Disposición derogatoria única de la Ley 20/2012, de 13 de julio. También han de mencionarse los incentivos cuya finalidad es la de propiciar la incorporación de jóvenes a entidades de la economía social, regulados *ex art.* 14 del RD-ley 4/2013.

<sup>27</sup> Cfr. su art. 1. Téngase también en cuenta que cuando este tipo de contratos se formalice para sustituir a trabajadoras víctimas de violencia de género, que hayan suspendido su contrato de trabajo o ejercitado su derecho a la movilidad geográfica o al cambio de centro de trabajo, se genera el derecho a una bonificación del 100 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante todo el periodo de suspensión de la trabajadora sustituida (o durante seis meses en los supuestos de movilidad geográfica o cambio de centro de trabajo), *ex art.* 21.3 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre.

<sup>28</sup> Véase el inciso número 4 del art. 113.cuatro de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, así como el art. 128.cuatro de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre.

<sup>29</sup> Cfr. art. 9 de la Ley 40/2003, de protección a las familias numerosas.

<sup>30</sup> Cfr. J. CABEZA PEREIRO, M<sup>o</sup>.B. CARDONA RUBERT y E. TERRADILLOS ORMAETXEA, «Políticas de empleo (I)», en *Políticas Sociolaborales*, cit., pág. 263. El margen de maniobra del legislador es, en efecto, amplio, pero decididamente «se exige... una opción neutral, justificada y apoyada en el soporte de los datos estadísticos que desvelen las necesidades de la sociedad, a las que las políticas sociolaborales están destinadas a servir» (*ibid*).

dichas políticas públicas. Se trata, más concretamente, de los mayores de 45 años desempleados de larga duración, de los jóvenes entre 16 y 30 años y, en general, de todas aquellas personas con especiales dificultades de acceder o permanecer en el mercado de trabajo; o bien, porque tienen alguna discapacidad física, mental o sensorial<sup>31</sup>; o porque sufren violencia de género o violencia doméstica<sup>32</sup>, o porque sus circunstancias socioeconómicas, personales o educacionales las sitúan en una posición de especial vulnerabilidad frente a la lacra de la pobreza y la exclusión social.

12. En la última década, cabe mencionar dos normas casi antagónicas, a la hora de delimitar lo que deba entenderse por colectivo de difícil empleabilidad. La primera de ellas, en plena bonanza económica, es la Ley 43/2006, de 20 de diciembre, como corolario de innumerables programas de fomento de empleo que, poco a poco, habían ido aumentando los colectivos susceptibles de ser subvencionados. Con ella, se rehabilitan las bonificaciones en favor de los varones entre 16 y 30 años<sup>33</sup> y se extienden asimismo a las mujeres que se reincorporasen al mercado laboral tras cinco años, como mínimo, de inactividad, siempre que tuviesen una cotización previa de al menos tres años. Tales cambios en el ámbito subjetivo de los programas de empleo tenían por finalidad que la reducción del coste laboral se dejara sentir con más intensidad en los colectivos con mayores problemas en el acceso y reingreso en el mercado de trabajo; coincidentes, por cierto, con los que habitualmente presentan mayores tasas de temporalidad y de paro. Haciendo balance, sin embargo, ocurría que prácticamente las únicas personas cuya contratación no estaba bonificada eran los varones de entre 16 y 30 años que estuviesen desempleados durante menos de seis meses. Y aun así, aunque dicho colectivo «no es bonificable en el caso de la contratación indefinida inicial... sí [lo es] en caso de conversión»<sup>34</sup>. Todo lo cual permitió afirmar que, tras la reforma de 2006, «la bonificación es lo habitual y la excepción es la contratación no bonificada»<sup>35</sup>.

13. En la otra cara de la moneda, está el RD-ley 20/2012, de 13 julio, pues, con la misma finalidad de dirigir las bonificaciones a la contratación a los «colectivos con dificultades objetivas y especiales para acceder al mercado de trabajo»<sup>36</sup>, suprime un buen número de las ya existentes. Desaparecen, por ejemplo, las bonificaciones de los mayores de 60 años con una antigüedad en la empresa de cinco años o más; o, también, con carácter general, el colectivo de las mujeres y, en particular, el de las mujeres con contrato de trabajo indefinido que se reincorporasen tras haberse suspendido su contrato por maternidad o por una excedencia por cuidado de hijo. Siguiendo, pues, las recomendaciones al respecto que se contenían en el Informe elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servi-

---

<sup>31</sup> Según el art. 4.1 del RD 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (BOE de 3 de diciembre), «son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás».

<sup>32</sup> En el sentido que refiere el art. 173.2 del Código Penal; es decir, que hayan sufrido violencia física o psíquica por ascendiente, descendiente, hermanos, cónyuge o conviviente o por cualquier persona amparada en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo de su convivencia familiar, incluidos quienes, por su especial vulnerabilidad, estén sometidos a custodia o guarda en centros públicos o privados.

<sup>33</sup> La Ley 12/2001, de 9 de julio, había dejado fuera de los colectivos susceptibles de ser bonificados a los jóvenes menores de 30 años, que es precisamente el rango de edad que mayores tasas de temporalidad presentaba. La normativa posterior (Ley 53/2002, de 30 de diciembre; Ley 62/2003, de 30 de diciembre; Ley 12/2004, de 27 de diciembre; y Ley 30/2005, de 29 de diciembre) mantuvo el mismo esquema de bonificaciones, sin efectuar modificaciones ni en los colectivos, ni en los incentivos ni en su duración.

<sup>34</sup> Cfr. B. CUETO IGLESIAS, «Las ayudas a la contratación indefinida en España», *Revista de Economía Laboral*, núm. 3 (2006), pág. 93.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pág. 94.

<sup>36</sup> Según se afirma en el epígrafe III de su Preámbulo.

cios (AEVAL)<sup>37</sup>, las nuevas medidas para reactivar el empleo se centran en incentivar la contratación de las personas con discapacidad y —a través del nuevo contrato de apoyo a los emprendedores— la contratación de jóvenes de entre 16 y 30 años, y de mayores de 45 años parados de larga duración<sup>38</sup>; beneficios que se incrementan exponencialmente en caso de que la persona que pertenezca a uno de dichos colectivos de difícil empleabilidad sea mujer.

D. La diversidad de los incentivos al empleo y a la actividad autónoma: los sistemas de bonificación y reducción de cuotas de seguridad social

14. Con todo, quizás el elemento que puede generar mayor complejidad a la hora de examinar la racionalidad y efectividad de las políticas públicas dirigidas a estimular la creación de empleo, sea precisamente el amplio abanico de incentivos económicos existente; alguno de ellos, de fisonomía prácticamente idéntica, pero cuyas diferencias —sustanciales— son las que pueden explicar el desigual impacto de dichos estímulos económicos en el sistema español de seguridad social. Cabe hablar, en efecto, de bonificaciones y de reducciones en las cuotas de la seguridad social, de exoneración de cuotas<sup>39</sup> o de la obligación de cotizar<sup>40</sup>, del establecimiento de tipos y bases de cotización reducidos, de la compatibilidad entre pensión y trabajo o, incluso, del recurso a la capitalización del desempleo<sup>41</sup>. Y cabe mencionar también, visto además que en no pocas ocasiones se generan simultáneamente por un mismo trabajador, otro tipo de medidas económicas de fomento de empleo; como son, por ejemplo, las subvenciones públicas a la contratación<sup>42</sup> o las destinadas a la adecuación de centros de trabajo para personas con discapacidad y a la eliminación de barreras arquitectónicas<sup>43</sup>, así como el mecanismo de de-

<sup>37</sup> Informe accesible en <http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E14.pdf> (fecha de última consulta: 30/11/2014). Téngase en cuenta, además, que entre las recomendaciones de ese mismo informe se recogían los resultados de estudios empíricos, los cuales «cuestionan la eficacia de la política de bonificaciones cuando su población objetivo es demasiado amplia» (*ibid.*, pág. 107).

<sup>38</sup> Véase art. 4.5.b) de la Ley 3/2012, de 6 de julio, que bonifica con 108,33 euros/mes (1.300 euros/año) durante tres años, los contratos bajo esta modalidad realizados con mayores de 45 años.

<sup>39</sup> No se aplica a los trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas. Tampoco queda exenta la cotización por Incapacidad Temporal derivada de contingencias comunes. En este sentido, véanse art. 112bis.3 LGSS y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (BOE de 2 de agosto).

<sup>40</sup> Se trata de un mecanismo más excepcional y, en principio, sólo afecta a las cuotas por contingencias comunes y de recaudación conjunta (desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional), pero no a la cotización por contingencias profesionales. Véase el art. 112bis.1 LGSS, que exonera de la obligación de cotizar a empresario y trabajador, por contingencias comunes, «salvo por incapacidad temporal derivada de las mismas, respecto de aquellos trabajadores por cuenta ajena con contratos de trabajo de carácter indefinido, así como de los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas, siempre que se encuentren en alguno de estos supuestos: 65 años de edad y 38 años y 6 meses de cotización; 67 años de edad y 37 años de cotización». También, la Disposición adicional trigésima segunda de la LGSS, referente a los trabajadores por cuenta propia incluidos dentro del Régimen Especial de Trabajadores del Mar o en el de Autónomos.

<sup>41</sup> Medida que genera más de un efecto positivo, dado que, «al convertir en valor actual las rentas que la Seguridad Social vendrá obligada a abonar..., el trabajador, que capitaliza la prestación, reingresará parte de lo percibido en forma de cotizaciones... y en cuanto su actividad económica genere beneficios tributará por sus ganancias» [S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, «Alternativas a la financiación de las políticas activas y pasivas de empleo. Especial referencia a las últimas reformas», en *Alternativas de financiación en épocas de crisis* (M<sup>a</sup>.T. MATA SIERRA, Dir.), Lex Nova (Valladolid, 2014)].

<sup>42</sup> Modalidad más frecuentemente utilizada en las Comunidades Autónomas, dado que no tienen capacidad para actuar sobre las cuotas de seguridad social.

<sup>43</sup> Este incentivo, por regla general, entra en juego en el caso de la contratación de personas con discapacidad. Según el art. 12 del RD 1451/1983, de 11 de mayo, por el que se regula el empleo selectivo o las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos, las empresas que contraten de forma indefinida a trabajadores con discapacidad «podrán solicitar subvenciones con cargo al Servicio Público de Empleo Estatal, que serán compatibles en su caso con los beneficios establecidos en los artículos anteriores [bonificaciones en las cuotas], destinadas a la adaptación de los puestos de trabajo o dotación de equipos de protección personal necesarios para evitar accidentes laborales al trabajador minusválido contratado o para eliminar barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de los trabajadores minusválidos».

ducción fiscal, señaladamente, en el Impuesto de la Renta de la Personas Físicas y en el Impuesto de Sociedades<sup>44</sup>. Dado el limitado objeto de este trabajo, circunscrito a examinar la repercusión de los referidos incentivos en materia de seguridad social, las páginas que siguen van a centrarse en delimitar el sistema de bonificaciones y/o reducciones en las aportaciones a la seguridad social.

a) La bonificación en las cuotas de seguridad social

15. La técnica de la bonificación consiste en una rebaja o disminución del coste de las cotizaciones —sustancial en no pocas ocasiones, llegando a alcanzar incluso el 100 por 100 de la cuota<sup>45</sup>— y se dirige, en buena parte de los casos, a estimular el empleo entre determinados colectivos con dificultades para acceder a una ocupación. Con carácter general, las bonificaciones se aplican sobre las cuotas empresariales por contingencias comunes, lo que permite afirmar que el beneficiario directo de este tipo de incentivo no es tanto el trabajador a cuya virtud se genera, sino la empleadora, que ve así reducidos los costes laborales derivados del contrato de trabajo en cuestión. Téngase en cuenta, además, que la cuantía de la bonificación consiste actualmente en una cantidad fija, lo que simplifica notablemente su gestión, tras haberse eliminado el antiguo sistema por el cual dicha cuantía se calculaba aplicando un porcentaje sobre la base de cotización, con la consecuencia inevitable de que la bonificación total oscilaba en función de cuál fuera la base de cotización a la que se aplicaba y a lo largo de su vigencia.

16. La idoneidad del sistema de bonificaciones a las cuotas de seguridad social, como medida traducible en creación de empleo neto, ha sido objeto de no pocos debates e importantes estudios académicos, «discusión que se ha hecho más acuciante ante el incremento del gasto generado por la crisis y el origen de los fondos objeto de atención»<sup>46</sup>. Buena muestra de ello es el Informe de Expertos, del año 2005, «Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas»<sup>47</sup>, que expresaba serias «duda[s] de la eficacia de las bonificaciones a la contratación indefinida». Y lo anterior, por considerar

---

<sup>44</sup> Así, el art. 38 de la reciente Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (BOE de 28 de noviembre), establece una deducción de la cuota íntegra, por importe de «9.000 euros por cada persona/año de incremento del promedio de plantilla de trabajadores con discapacidad en un grado igual o superior al 33 por ciento e inferior al 65 por ciento, contratados por el contribuyente, experimentado durante el período impositivo, respecto a la plantilla media de trabajadores de la misma naturaleza del período inmediato anterior» (apartado 1) y de «12.000 euros por cada persona/año de incremento del promedio de plantilla de trabajadores con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento» (apartado 2).

<sup>45</sup> Es el caso de los trabajadores con discapacidad, con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, contratados por un centro especial de empleo, mediante un contrato indefinido o temporal (incluidos los contratos formativos), que dan lugar a «bonificaciones del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta» (art. 2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre), así como los contratos que se celebren por la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) con personas con discapacidad, en cualquiera de las modalidades de contratación, pues «darán derecho a una bonificación del 100 % en las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y en las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta... durante toda la vigencia de dichos contratos» (art. 1 del Real Decreto-ley 18/2011, de 18 de noviembre).

<sup>46</sup> Cfr. F.J. CALVO GALLEGU, «Las transiciones laborales y el nuevo modelo productivo: la incidencia de la reforma laboral de 2010», en J. CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ (Coord.), *Relaciones Laborales y Nuevo Modelo Productivo. XXIX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Junta de Andalucía-Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (2011), pág. 126.

<sup>47</sup> Accesible en <http://www.europa2000.es/huebra/documentos%20en%20pdf/informe.pdf> (fecha de última consulta: 30/11/2014). En él, se lamenta de que «las distintas Administraciones que han desarrollado políticas de empleo han mostrado, hasta la fecha, muy poco interés por adquirir el conocimiento necesario para mejorar su eficacia mediante el diseño y realización de... ejercicios de evaluación» (cfr. pág. 115).

que la concurrencia de ciertas variables adversas podría estar impidiendo de forma sistemática la consecución de los resultados pretendidos; y más en concreto: 1) el *efecto ganga* o *peso muerto*, en virtud del cual la mayor parte de las contrataciones derivadas de dicha bonificación se habrían producido aun sin existir dicho incentivo; 2) un *efecto sustitución*, por el cual la bonificación lo que propicia es que el contrato de trabajo se formalice con una persona perteneciente a un determinado colectivo protegido, en sustitución —y por tanto, detrimento— de otro trabajador del mercado ordinario; y 3) un posible *efecto desplazamiento*, toda vez que que las empresas que se benefician de esta clase de incentivos operan con costes laborales más reducidos, lo que, además de situarles en una posición de ventaja en el mercado de trabajo, puede acarrear asimismo el desplazamiento o la expulsión del propio mercado de las empresas no subsidiadas, con la consiguiente reducción de puestos de trabajo<sup>48</sup>.

A raíz del citado informe, que argumentaba también sobre la necesidad «de mejora en el diseño y gestión de los incentivos económicos a la contratación»<sup>49</sup>, el Gobierno reconocía que el modelo entonces vigente era «muy poco selectivo y demasiado complejo en cuanto a su instrumentación»<sup>50</sup>. Así las cosas, y bajo el marco genérico de concertación social que proporcionaba el «Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo», de 9 de mayo de 2005, la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, se centró en reorientar el sistema y la gestión de dichos incentivos económicos, ampliando su duración y los colectivos beneficiarios, con el objetivo principal de favorecer el mantenimiento del empleo. Esta reforma en el diseño y la gestión del sistema de bonificaciones sería luego objeto de diversos estudios, cuyas conclusiones resultan ser, por cierto, muy similares a las alcanzadas en el antes citado Informe de Expertos de 2005. A muy grandes rasgos, dichos estudios concluyen que, «si bien la reforma tuvo cierto efecto a la hora de reducir la temporalidad»<sup>51</sup>, los contratos incentivados «no han logrado contribuir a la creación de empleo o a la reducción del paro, generando aparentemente considerables efectos de peso muerto y sustitución»<sup>52</sup>. Existían evidencias de que el impacto neto de las bonificaciones a la contratación sobre el empleo agregado puede ser nulo o muy reducido; o dicho con las mismas palabras que se utilizan en uno de tales trabajos, «nulo o ligeramente positivo, debido al elevado peso muerto de dicho programa, aunque algunos colectivos (en particular, los jóvenes y las mujeres) podrían haberse visto favorecidos, lo que también indica la existencia de efecto sustitución»<sup>53</sup>. Los análisis referidos a colectivos específicos, según sexo o edad, sugieren además un «efecto positivo... muy pequeño sobre el empleo de mayores de 45 años»<sup>54</sup>.

Por su parte, el encargo efectuado por el Gobierno a AEVAL, obtuvo como resultado una conclusión demoledora: «ninguno de los cambios introducidos con la reforma de 2006 ha influido en las contrataciones»<sup>55</sup>. Además, y aun cuando valora positivamente la simplificación en la

<sup>48</sup> Se habla incluso de un eventual *efecto rotación*, «por el cual los beneficiarios obtienen un empleo de corta duración como consecuencia del programa y vuelven luego al paro» [cfr. J. LÓPEZ GANDÍA y D. TOSCANI GIMÉNEZ, *La Reforma Laboral de 2010. Análisis de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, El Derecho (Madrid, 2010), pág. 135].

<sup>49</sup> Cfr. pág. 116 del referido Informe.

<sup>50</sup> En el Documento para el Diálogo Social sobre el Mercado de Trabajo, de 15 de marzo de 2005, accesible en <http://www.cntvalladolid.es/IMG/pdf/DocumentoDialogoSocialMercadoTrabajo-2.pdf> (pág. 7).

<sup>51</sup> Cfr. J. CLEMENTE LÓPEZ *et alt.*, «Estudio cuantitativo del impacto de las bonificaciones sobre el empleo» (2007), pág. 32 (en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/100611.pdf>). Fecha de última consulta: 30/11/2014).

<sup>52</sup> Cfr. L. TOHARIA CORTÉS *et alt.*, Informe sobre «El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional» (2008), pág. 235 (accesible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf>). Fecha de última consulta: 30/11/2014).

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Véase en <http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E14.pdf>, pág. 61.

gestión de las bonificaciones, pues ello «permite un ahorro de tiempo que puede ser revertido en un verdadero valor añadido para la empresa»<sup>56</sup>, también advierte de que «el cambio en el cálculo de la bonificación mediante la aplicación de una cantidad fija, en lugar de porcentajes, ha disminuido la cantidad resultante en todas las categorías»<sup>57</sup>, sin que el aumento del total de la duración de la bonificación compense esta reducción en la cantidad deducida. Esta disminución en la cuantía también se dejó notar en las bonificaciones a la contratación de mayores de 45 años. Se constata, además, que el recurso a las conversiones incentivadas se intensificó durante la vigencia del Plan Extraordinario de conversión, regulado por la Ley 46/2006, de 29 de diciembre.

17. Bien es cierto, y este dato no conviene perderlo de vista, que la reforma de 2006 se diseñó en un contexto muy diferente al actual, de generación de empleo. Pero la crisis iniciada en 2008 ha transformado hasta tal punto el mercado de trabajo español que la temporalidad muy pronto dejó de ser un problema prioritario, para pasar a serlo casi en exclusiva la destrucción de empleo, con el consiguiente aumento de las tasas de paro. Precisamente por ello, el informe de AEVAL recomendaba, entre otras cosas, un «rediseño de la política de bonificaciones para lograr que constituya un instrumento pertinente para afrontar los problemas que plantea el empleo en la coyuntura actual»<sup>58</sup> y que se aplique «de manera integrada junto a otras políticas activas y pasivas del mercado de trabajo»<sup>59</sup>, de forma que actúen de una manera «sinérgica»<sup>60</sup>, mejorando así la eficacia que tienen por separado. Además, el citado informe afirma que el rediseño de la política de bonificación debería hacerse de manera que dichos incentivos «se concentren en los grupos de trabajadores y tamaños de empresas que realmente tienen más dificultades para mantenerse en el empleo y de generarlo y mantenerlo, respectivamente»<sup>61</sup>.

18. Con el sustento que le proporcionaba esta última recomendación de la AEVAL, aunque de forma inopinada, la Disposición transitoria sexta del RD-ley 20/2012, de 13 de julio, decretaba «suprimido el derecho de las empresas a la aplicación de bonificaciones por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo, en las cuotas a la Seguridad Social y, en su caso, cuotas de recaudación conjunta», que se estuviesen aplicando a la entrada en vigor de dicha norma. Ahora bien, esta declaración virtualmente absoluta, debe entenderse relativizada por las siguientes matizaciones, las cuales dan cuenta, dicho sea de paso, del grado de precipitación que parece haber existido a la hora de decidir la referida supresión: 1) en esa misma Disposición transitoria sexta se precisaba que la supresión del derecho en cuestión no se considera aplicable —y por tanto continúan estando vigentes— a las bonificaciones reguladas en una lista de doce normas, relativas en la mayor parte de los casos a la contratación de personas con especiales dificultades de acceso o permanencia en el mercado de trabajo; 2) antes de terminar el año, la referida lista fue modificada y ampliada por la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y lucha contra el fraude a la Seguridad Social, activando el derecho a las bonificaciones contenidas en otras seis normas más; y 3) más tarde, además, se han ido ofertando nuevas bonificaciones de seguridad social (a través de normativa específica o simplemente, de forma diferida, modificando las disposiciones aún vigentes). Tal es el caso, por ejemplo, del RD-ley 16/2013, de 20 de diciembre<sup>62</sup>, que modifica la Ley 3/2012, de 6 de julio, para extender las bonificaciones por transformación en indefinidos de contratos en prácticas a las empresas usuarias que, sin solución de continuidad, concierten un contrato de trabajo por tiempo indefinido con trabajadores en prácticas cedidos por una empresa de trabajo temporal. Y es el caso también de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que regula nuevas bonificaciones en el marco del Sistema de Garantía Juvenil.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*, pág. 60.

<sup>58</sup> Cfr. su pág. 105. Rediseño que «debería tener presente... los dos grandes retos a los que debe dar[se] respuesta: la prevención de la pérdida de más puestos de trabajo e impulsar la generación de empleo» (*ibid.*)

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Cfr. su pág. 113.

<sup>61</sup> Cfr. su pág. 16.

<sup>62</sup> En el mismo sentido, recuperando una bonificación suprimida hacía apenas dos años, véase RD 475/2014, de 13 de junio, sobre bonificaciones en la cotización a la seguridad social del personal investigador.

19. Repárese, además, en que lo que exactamente hizo el RD-ley 20/2012 fue suprimir una serie de bonificaciones, pero —y esto es importante— dejó intacto el derecho a beneficiarse de otro tipo de incentivos económicos, como, por ejemplo, las deducciones fiscales o las subvenciones a la contratación; y más en concreto, en materia de seguridad social, las reducciones en la cotización.

b) La reducción de cuotas de seguridad social

20. En efecto, las reducciones en las cuotas de seguridad social también consisten en descuentos que se efectúan de forma automática en los boletines de cotización, por aplicación de determinados porcentajes; por lo general, sobre la aportación empresarial por contingencias comunes y, en ocasiones también, sobre la aportación del trabajador. Aunque se trata de incentivos económicos distintos y con una repercusión muy desigual en las arcas de nuestro sistema de seguridad social, lo cierto es que la diferencia que pueda percibir el empresario entre bonificaciones y reducciones —por no hablar del trabajador cuya contratación genera dicho incentivo— es prácticamente inexistente, visto que las dos suponen una rebaja en la cotización. Pero es que, además, resulta que los requisitos que el empresario habrá de cumplir para generar el derecho a cualquiera de los beneficios citados suelen ser coincidentes en buena parte de los casos (sobre todo si se regulan en la misma norma), siendo habitual, por ejemplo, que tanto en uno como otro supuesto se exija al empresario que esté al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de seguridad social; que deba mantener en el empleo, durante un cierto período de tiempo, al trabajador cuyo contrato se incentiva; o que no haya sido excluido del acceso a los beneficios de programas de empleo, por la comisión de determinadas infracciones.

E. La disparidad de fuentes de financiación

21. Existe, sin embargo, una diferencia entre las bonificaciones y las reducciones en las aportaciones a la seguridad social que es absolutamente clave en el tema que nos ocupa: las bonificaciones se financian con cargo a la partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal, mientras que las reducciones se imputan a los presupuestos de la Tesorería General de la Seguridad Social. Con todo, debe advertirse de que no hay —que conozca— ninguna disposición que explicita con carácter de regla general lo que se acaba de decir; lo habitual es que la propia norma que regula el incentivo en cuestión dedique un precepto (o disposición adicional) a especificar el modo en que aquél se va sufragar. Es más, que las bonificaciones se pagan a través de los recursos que el Sistema Público de Empleo Estatal destina a tal fin, y las reducciones a los recursos de las pensiones, es una práctica que se mantiene invariable desde las primeras disposiciones que regulaban estos dos tipos de incentivos económicos. Aunque no está de más precisar que, en sus orígenes, las bonificaciones se imputaban en su totalidad a la bolsa de cotizaciones por desempleo, actualmente resulta indispensable dedicar una partida de los Presupuestos Generales del Estado a sufragar esta concreta clase de beneficio.

22. Como toda regla general, además, la antedicha también conoce su excepción: el sistema de reducción de cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido notoriamente a la reducción y la prevención de la siniestralidad laboral, del RD 404/2010, de 31 de marzo, ya citado. En efecto, según su art. 5, «el sistema de incentivos que se regula por medio de este Real Decreto se financiará con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación constituido con el 80 por ciento del exceso de excedentes de la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social a que se refiere el artículo 73 [LGSS]... en cuenta especial titulada a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social, a disposición del Ministerio de Trabajo e Inmigración»<sup>63</sup>. Los costes de tal reducción corren, pues, a cargo exclusivo de las empresas.

<sup>63</sup> Los incentivos destinados a las empresas cuyas contingencias profesionales estén protegidas por las entidades gestoras se financiarán con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación (véase su art. 5.4.).

23. Sea como fuere, y visto que las bonificaciones se financian a través de la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal, téngase también en cuenta que, en la práctica, el trasvase de información se instrumenta de un modo reglado. En efecto, la Tesorería General de la Seguridad Social tiene la obligación de facilitar a dicho servicio público, mes a mes, el número de trabajadores que hayan sido objeto de tal beneficio, «desagregados por cada uno de los colectivos de bonificación, con sus respectivas bases de cotización y las deducciones que se apliquen de acuerdo con los programas de incentivos al empleo y que son financiadas por el Servicio Público de Empleo Estatal»<sup>64</sup>. También mensualmente, la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal facilitará a la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social la información necesaria sobre el número de contratos comunicados objeto de bonificaciones de cuotas, detallados por colectivos, así como toda aquella información relativa a las cotizaciones y deducciones aplicadas a dichos colectivos sea precisa, «al efecto de facilitar a este centro directivo la planificación y programación de la actuación inspectora, que permita vigilar la adecuada aplicación de las bonificaciones previstas en los correspondientes programas de incentivos al empleo, por los sujetos beneficiarios de la misma»<sup>65</sup>.

## 2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA IDONEIDAD DE LAS BONIFICACIONES Y REDUCCIONES EN LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL

24. Con todas las cautelas que deben tenerse en cuenta a la hora de compulsar el sistema actual de incentivos económicos en materia de seguridad social, incluida alguna otra que se ha soslayado —como, por ejemplo, la existencia de colectivos o contratos subvencionados con dos o más incentivos, de igual o distinta naturaleza<sup>66</sup>—, sería tan imprudente como infructuoso intentar mostrar una foto fija de la repercusión exacta de tales beneficios económicos en las arcas de nuestro sistema de seguridad social, sin el concurso de todas las variables que —en cada período de tiempo y desde una perspectiva microeconómica y macroeconómica— podrían y deberían entrar en juego. Sí parece posible, no obstante, realizar alguna valoración parcial a propósito de los dos incentivos económicos en materia de seguridad social más importantes: las bonificaciones y las reducciones en la cotización. Pues bien, sobre la base de que los resultados que ofrecen los estudios empíricos cuestionan la eficacia de la política de bonificaciones cuando su población objetivo es demasiado amplia, cabe realizar una primera valoración positiva respecto del hecho de que el sistema de bonificaciones se dirija hoy, con carácter general, a aquellos colectivos con especiales dificultades de acceso o permanencia en el mercado de trabajo. Y lo anterior, no tanto por cumplir los objetivos de creación de empleo neto y/o reducción de la temporalidad, como por evidentes razones de justicia social.

Tengan o no atribuido tal rango, lo cierto es que las bonificaciones están concebidas con la lógica de las acciones positivas<sup>67</sup>. Desde esa perspectiva, podría explicarse la supresión, con carácter general, de aquellas a través de las cuales se venía estimulando el acceso al empleo

<sup>64</sup> Cfr. Disposición adicional tercera de la Ley 46/2006, de 29 de diciembre; y Disposición adicional primera de la Ley 11/2013, de 26 de julio, modificada por el art. 108 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre.

<sup>65</sup> *Ibid.*, párrafo cuarto. Aunque no se trate del importe íntegro de la bonificación, la Disposición adicional trigésima de la LGSS establece que las bonificaciones en las aportaciones por el concepto de Fondo de Garantía Salarial, a que tienen derecho empleadora y trabajador, en el caso de ciertas relaciones laborales de carácter especial, se financiarán a través de la correspondiente partida presupuestaria del citado organismo, como es el caso de los penados que realicen actividades laborales en instituciones penitenciarias, o de los menores internados que presten sus servicios en el centro de internamiento en cuestión.

<sup>66</sup> Piénsese, por ejemplo, que a la bonificación de 425 euros/mes (5.100 euros/año) a que da lugar la contratación indefinida de una persona con discapacidad severa, ex art. 2.2.2 de la Ley 43/2006, se une la deducción fiscal de hasta 12.000 euros anuales de descuento en el Impuesto de Sociedades, a tenor de lo dispuesto en la Ley 27/2014, de 27 de noviembre.

<sup>67</sup> En efecto, se dirigen a personas pertenecientes a un colectivo que parte con desiguales condiciones de partida; tienen como fin último la consecución de la igualdad; se traducen en medidas, decisiones o prácticas de carácter temporal, permaneciendo vigentes en tanto en cuanto subsista la situación de desigualdad; obedecen a razones justificadas; y son proporcionadas en relación con el objetivo perseguido.

del colectivo de las mujeres<sup>68</sup>; cosa que se produjo al mismo tiempo que se eliminaban las bonificaciones a propósito de su reincorporación al trabajo, tras la suspensión del contrato por maternidad o tras haber disfrutado de una excedencia por cuidado de hijos<sup>69</sup>. Téngase en cuenta, en primer lugar, que al haberse ensañado especialmente la crisis económica en sectores de actividad con mayor presencia masculina (construcción, por ejemplo), ello en cierta manera ha provocado que la brecha de desempleo habitualmente existente entre desempleados, hombres y mujeres, se haya reducido notablemente<sup>70</sup>. De todas formas, el motivo de la supresión de este concreto incentivo en favor del colectivo genérico de las mujeres tiene que ver con un diseño más racional del sistema de bonificaciones, el cual, más que individualizar la protección de dicho colectivo, lo que hace —con buen criterio, a mi juicio, dado que evita así el indeseado *efecto ganga o peso muerto*— es graduar las ayudas destinadas a la contratación de personas con dificultades objetivas y subjetivas de empleabilidad, de manera que, cuando se trate de una mujer, o bien se incrementa la bonificación en las cuotas de seguridad social que genera su contratación<sup>71</sup> o bien se flexibiliza alguno de los requisitos para acceder a tal beneficio. Y ello, sobre la base de considerar que las dificultades para acceder o permanecer en el mercado de trabajo a que se enfrenta cualquiera de las personas que integran cada uno de los colectivos de difícil empleabilidad, aumentan exponencialmente cuando la persona en cuestión —además de tener acreditada una discapacidad, o de tener (o no) una cierta edad, de haber sufrido violencia de género o violencia doméstica, o de estar en riesgo o situación de exclusión social— es una mujer.

En cuanto a la supresión de la bonificación en la aportación empresarial por la reincorporación al trabajo de las mujeres que hubiesen suspendido su contrato de trabajo por maternidad, o tras haber disfrutado de una excedencia por cuidado de hijos, lo cierto es que dicho incentivo parecía tener poco sentido a día de hoy. Y ya no tanto porque, como se sabe, las referidas vicisitudes del contrato llevan asociada la reserva de puesto de trabajo (en el peor de los casos, de otro distinto al que inicialmente ocupaba la trabajadora)<sup>72</sup> —con lo que en principio parece un contrasentido premiar económicamente al empresario por cumplir con su deber de reincorporar a la trabajadora—, sino porque, aun cuando nunca está de más reforzar la conservación del empleo de las mujeres que han salido temporalmente del mercado de trabajo para atender otro tipo de responsabilidades (en este caso, familiares), esa protección adicional frente a una

<sup>68</sup> Véase la redacción originaria de la Ley 43/2006, cuyo art. 2 establecía una bonificación por la contratación indefinida de las «mujeres en general», equivalente a 70,83 euros/mes, durante 4 años.

<sup>69</sup> En este caso, y con amparo en la misma Ley 43/2006, la bonificación consistía en 100 euros al mes (1.200 euros/año) durante los 4 años siguientes a la reincorporación efectiva de la mujer al trabajo.

<sup>70</sup> Los datos del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social hablan por sí solos: en el año 2009, de 17.916.800 personas afiliadas al sistema de la seguridad social, en media anual, 10.021.500 eran hombres y 7.895.200 mujeres; en el año 2010, de 17.581.900 personas afiliadas, también en media anual, 9.709.900 eran hombres y 7.871.900 mujeres; en el año 2011, de 17.326.300 personas afiliadas, en media anual, 9.471.700 eran hombres y 7.854.500 mujeres; en el año 2012, de 16.853.100 personas afiliadas, en media anual, 9.089.200 eran hombres y 7.764.000 mujeres; en el año 2013, de 16.299.500 personas afiliadas, en media anual, 8.758.300 eran hombres y 7.541.100 mujeres. En contrapartida, la Encuesta de Población Activa muestra asimismo los siguientes datos de número de parados por sexo, tomando siempre como muestra el tercer cuatrimestre del año: en el año 2009, de los aproximadamente 4.121.000 de personas desempleadas, 2.290.500 eran hombres y 1.830.900 mujeres; en el año 2010, de los aproximadamente 4.585.300 de personas desempleadas, 2.485.200 eran hombres y 2.100.100 mujeres; en el año 2011, de los aproximadamente 4.998.000 de personas desempleadas, 2.696.200 eran hombres y 2.301.800 mujeres; en el año 2012, de los aproximadamente 5.824.200 de personas desempleadas, 3.136.600 eran hombres y 2.687.600 mujeres; en el año 2013, de los aproximadamente 5.943.400 de personas desempleadas, 3.160.800 eran hombres y 2.782.600 mujeres; y en el del año 2014, de los aproximadamente 5.427.700 personas desempleadas, 2.793.500 son hombres y 2.634.200 son mujeres (Fuente INE).

<sup>71</sup> Al igual que ocurre con los mayores de 45 años, como prueba el art. 2.2.4 de la Ley 43/2006.

<sup>72</sup> Según la STSud de 13 de febrero de 2013, del art. 46.3 ET «se desprende que teniendo el trabajador derecho a una excedencia de duración no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo, en cuanto a las condiciones de reingreso en la empresa, se diferencian nitidamente, dos casos, pero partiendo de una premisa común, la reserva, en ambos casos, del puesto de trabajo».

posible extinción del contrato de trabajo ya está garantizada a nivel legal y jurisprudencial<sup>73</sup>, pues, como se sabe, de producirse el despido antes o con ocasión de la reincorporación, éste sólo puede merecer la calificación de nulo, con el consiguiente reingreso incondicionado del trabajador o trabajadora en la empresa, *ex art.* 55.5 ET<sup>74</sup>. Es cierto que, frente al despido blindado, la realidad sigue mostrando la habitualidad de prácticas extintivas nulas vulneradoras del derecho fundamental a la igualdad<sup>75</sup>. Pero no lo es menos que mantener vigente este concreta bonificación supondría gastar estérilmente grandes sumas de dinero público, habida cuenta —y aquí es a donde quiero llegar— del elevado *peso muerto* que generaría estar subvencionando infinidad de contratos (incluso el mismo, en sucesivas ocasiones, por cada nacimiento de hijo o solicitud de excedencia) que, con bonificación o sin ella, iban a permanecer vivos en cualquier caso, por el mero cumplimiento de la ley.

25. Sin ser en absoluto novedoso, lo cierto es que el recurso a la técnica de las reducciones ha sido, hasta fechas muy recientes, algo casi anecdótico, por la sencilla razón de que el no-ingreso de un porcentaje de la aportación en que se traduce lo soportan ciertos recursos destinados a otro fin bien distinto: el pago de las prestaciones del nivel contributivo de nuestro sistema de seguridad social. Desde esta perspectiva, recuérdese que es la Tesorería General de la Seguridad Social el organismo sobre el que recae el coste de las reducciones en la cotización; o dicho con más precisión, la minoración de ingresos producida como consecuencia de efectuar rebajas, más o menos sustanciales, en la cuota que la propia Tesorería percibiría en el supuesto de haberse producido una contratación ordinaria. En un escenario económico mucho menos convulso que el actual, y precisamente porque ha venido tratándose de un incentivo bastante residual o minoritario —si comparado con las bonificaciones, sin duda mucho más frecuentes—, la utilización de esta técnica no ha generado mayores problemas.

De hecho, si analizados de forma individual los supuestos de reducción de cuotas más frecuentes, la conclusión a la que se llega —tal y como están actualmente diseñados y al margen incluso de si se traducen en más o menos empleo— es que dichos incentivos parecen estar bien concebidos, pues buscan generar más beneficios que costes en los presupuestos de la Tesorería de la Seguridad Social. Es el caso, en primer lugar, de aquellos contratos respecto de los cuales el importe de la reducción de cuotas es sustancialmente menor que la prestación contributiva que se causaría, en el caso de no producirse dicha reducción. Y así, por ejemplo, se prevé una rebaja del 50 por 100 de la aportación empresarial por contingencias comunes: a) por cambio de puesto —durante el período de permanencia en el nuevo puesto de trabajo o función— en los supuestos en que, por razón de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, la trabajadora «sea destinada a un puesto de trabajo o función diferente y compatible con su estado»<sup>76</sup>, en vez de la correspondiente prestación económica por riesgo durante el embarazo o la lactancia que, como se sabe, consiste en un «subsidio equivalente al 100 por 100 de la base reguladora correspondiente»<sup>77</sup>; b) en caso de reingreso de aquellos trabajadores que hubieran cesado en su trabajo «por habérseles reconocido una incapacidad permanente total o absoluta y, después de haber recibido prestaciones de recuperación profesional,

<sup>73</sup> Cosa que ocurrió con la LO 3/2007, de 22 de marzo; con posterioridad, pues, a la Ley 43/2006.

<sup>74</sup> Recuérdese que, según dicho precepto, es nulo el despido de «los trabajadores que... hayan solicitado o estén disfrutando la excedencia prevista en el apartado 3 del artículo 46 [ET]» [apartado a)] y «el de los trabajadores después de haberse reintegrado al trabajo al finalizar los períodos de suspensión del contrato por maternidad, adopción o acogimiento o paternidad, siempre que no hubieran transcurrido más de nueve meses desde la fecha de nacimiento, adopción o acogimiento del hijo» (apartado b).

<sup>75</sup> Véase M<sup>ª</sup>A. BALLESTER PASTOR, «De cómo la reforma operada por el RD Ley 3/2012 ha degradado el derecho fundamental a la conciliación de responsabilidades», *Revista de Derecho Social*, Monográfico sobre La Reforma Laboral, núm. 57 (2012), pág. 107.

<sup>76</sup> Según la Disposición adicional quinta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre. Esta misma reducción será aplicable «en los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen, en aquellos casos en que, por razón de enfermedad profesional, se produzca un cambio de puesto de trabajo en la misma empresa o el desempeño, en otra distinta, de un puesto de trabajo compatible con el estado del trabajador» (*ibid.*).

<sup>77</sup> Cfr. arts. 135 y 135 *ter* LGSS.

continuaran afectos de una incapacidad permanente parcial»<sup>78</sup>; o c) respecto de bomberos mayores de 59 años, con 35 años de cotización, que, a pesar de poder acogerse a la jubilación anticipada —con su correspondiente pensión— «permanezcan voluntariamente como activos»<sup>79</sup>.

Es también el caso, en segundo lugar, de aquellas cuotas que sirven no tanto de estímulo a la contratación o a la iniciativa privada, como a hacer aflorar empleo frecuentemente no declarado. Piénsese, por ejemplo, en: a) la contratación de empleados del hogar a partir del 1 de enero de 2012, bajo cualquier modalidad contractual, que se trata de incentivar con la exigua reducción del 20 por 100 sobre la aportación de la empleadora por contingencias comunes<sup>80</sup>; b) las personas incorporadas a la actividad agraria a partir del 1 de enero de 2008, que queden incluidas en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia, a través del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios, con cincuenta o menos años de edad en el momento de dicha incorporación y sean cónyuges o descendientes del titular de la explotación agraria, pues, «siempre que éste se encuentre dado de alta en los citados regímenes y sistemas especiales, se aplicará, sobre la cotización por contingencias comunes de cobertura obligatoria, una reducción equivalente al 30 por 100 de la cuota que resulte de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda, el tipo del 18,75 por 100»<sup>81</sup>; o c) los socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado dedicados a la venta ambulante, que estén incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia, y «que perciban ingresos directamente de los compradores»<sup>82</sup>, durante 2014 tendrán derecho a una reducción del 50 por 100 de la cuota a ingresar.

26. Ahora bien, las últimas reformas en el mercado de trabajo han traído consigo un aumento tan sorprendente de los supuestos que permiten la reducción de las cuotas, que han logrado que la técnica más utilizada para estimular económicamente el empleo y el autoempleo— las bonificaciones, haya quedado relegada en alguna de dichas normas a un plano muy secundario, llegando incluso en alguna de ellas a brillar por su ausencia. Tal es el caso del RD-ley 3/2014, de 28 de febrero, a través de cuyo art. Único, establece lo que la propia norma denomina «tarifa plana», y que consiste en una reducción sustanciosa en las cotizaciones a la seguridad social por contingencias comunes, de la que se podrán beneficiar todas las empresas —con independencia de su tamaño— que formalicen contratos indefinidos<sup>83</sup>. Al margen de la predecible declaración de su Preámbulo, justificando la técnica legislativa empleada en «la necesidad de

<sup>78</sup> Cfr. art. 2.2 del RD 1451/1983, de 11 de mayo. También, en el caso de «habérseles reconocido una invalidez permanente y después de haber recibido las prestaciones de recuperación profesional, hubieran recobrado su plena capacidad laboral» (art 2.1). La misma lógica se aplica en la reducción del 50 por 100 en la aportación empresarial por contingencias comunes, en el caso del contrato en prácticas o de aprendizaje con personas que tengan una discapacidad igual o superior al 33 por 100 (Disposición adicional segunda ET).

<sup>79</sup> Cfr. Disposición adicional novena de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre. En tales supuestos, además, se producirá un incremento anual de la reducción, equivalente al 10 por 100. En el caso de trabajadores con 65 años cumplidos y 35 años y seis meses de cotización, que permanezcan en su empleo, se contempla una exoneración del 100 por 100 de la totalidad de las cuotas (salvo por Incapacidad Temporal), incluidas las cuotas de recaudación conjunta.

<sup>80</sup> Art. 128 de la Ley 22/2013; reducción a la que se añade, recuérdese, en caso de que la persona en cuestión haya sido contratado para prestar servicios como cuidadora de familia numerosa, una bonificación hasta alcanzar el 45 por 100 de la cuota.

<sup>81</sup> Cfr. Disposición adicional primera de la Ley 18/2007, de 4 de julio.

<sup>82</sup> Cfr. art. 120.4 de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre.

<sup>83</sup> La tarifa plana se traduce en una rebaja sustanciosa en las cuotas de seguridad social, de manera que «la aportación empresarial... por contingencias comunes se reducirá, en los supuestos de contratación indefinida, a las siguientes cuantías: a) si la contratación es a tiempo completo, 100 euros mensuales; b) si la contratación es a tiempo parcial, cuando la jornada sea, al menos, equivalente, a un 75 por 100 de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable, 75 euros mensuales; c) si la contratación es a tiempo parcial, cuando la jornada de trabajo sea, al menos, equivalente a un 50 por 100 de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable, 50 euros mensuales» (apartado 1). Además de hacer más atractivos los contratos indefinidos, la norma se asegura de que esta medida no vaya en detrimento del trabajador, al establecer que las reducciones previstas en la norma «no afectarán a la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas a que puedan causar derecho los trabajadores afectados, que se calculará aplicando el importe íntegro de la base de cotización que les corresponda» (apartado 4).

fomentar la estabilidad en el mercado laboral, mediante la contratación indefinida de trabajadores, tanto a tiempo parcial como a tiempo completo, así como contribuir a la creación de empleo y de disminuir, a su vez, la dualidad del mercado laboral»<sup>84</sup>, cuando éstos han venido siendo —invariablemente— los principales objetivos de los incentivos económicos de seguridad social; con independencia de ello, digo, llama la atención que se supedite este beneficio a las contrataciones realizadas durante el año en curso, concretamente, entre el 25 de febrero y el 31 de diciembre de 2014. Como si de una promoción comercial se tratase, con una medida de este tipo sólo se puede buscar forzar un aumento rápido de la contratación indefinida, con la correlativa disminución —y a la misma velocidad— de la tasa de desempleo. Aunque, habida cuenta de los tiempos que maneja, lo cierto es que no logra evitar que se trate de una medida de fomento de empleo con una apariencia claramente electoralista. Al fin y al cabo, ha de tenerse en cuenta que ésta opera como una tarifa plana al uso, de manera que el empresario que se acoja a ella adquiere un compromiso de permanencia «durante un periodo de 36 meses, a contar desde la fecha de efectos del contrato indefinido con aplicación de la reducción, tanto el nivel de empleo indefinido como el nivel de empleo total alcanzado, al menos, con dicha contratación»<sup>85</sup>.

27. Otra de las normas polémicas, por el excesivo recurso que hace a la técnica de las reducciones en las cuotas de seguridad social, es el RD-ley 4/2013, de 22 de febrero, a través del cual se implementa una batería de actuaciones, en el marco de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. Aun cuando la urgencia de emplear al colectivo de los jóvenes es verdaderamente acuciante y nos interpela a todos<sup>86</sup>, la técnica aquí utilizada no es desde luego la más adecuada, por la sencilla razón de que los recursos que eventualmente vayan a soportar este incentivo —el dinero de las pensiones de seguridad social— tampoco están concebidos para sufragar las políticas de fomento de empleo. Aparentemente, son sólo dos las medidas que permitirían pensar que el impacto sobre los presupuestos del nivel contributivo puede verse minimizado. En primer lugar, porque una de las mayores reducciones que la norma prevé<sup>87</sup> es la dirigida a las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100 que causen alta inicial en el Régimen de Trabajadores Autónomos, lo que puede suponer un ahorro para la Tesorería General de la Seguridad Social, que será mayor o menor en función de que en el caso concreto exista o no compatibilidad entre pensión y trabajo<sup>88</sup>. En segundo lugar, porque dicho RD-ley 4/2013 logra en parte minimizar el pernicioso efecto sustitución tan habitual en los incentivos en materia de empleo, en lo que concierne a las medidas de fomento del emprendimiento empresarial y el autoempleo: aunque en una cuantía más reducida, un nuevo alta en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos significará sumar en todo caso nuevos ingresos en la recaudación de la Tesorería y, en el mejor de los escenarios, eliminar un eventual perceptor de subsidio o prestación por desempleo<sup>89</sup>.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Cfr. su art. 2.d).

<sup>86</sup> Y no sólo, como advirtiera el anterior presidente de la Comisión Europea, DURÃO BARROSO, por el «riesgo de una generación perdida», sino porque así lo exigen razones elementales de justicia. En este sentido, renuevan su vigencia las palabras pronunciadas por el Papa Pablo VI en la Conferencia de la OIT, con motivo de su 50 aniversario, el 10 de junio de 1969 (Acta provisional núm. 11): «Este mundo de mañana tocará edificarlo a los jóvenes de hoy, pero a vosotros toca el prepararlos. Muchos reciben una formación insuficiente, no tienen posibilidad real de aprender un oficio y de encontrar un trabajo... En la actual transformación del mundo, su protesta resuena como una señal de sufrimiento y como una apelación a la justicia. Dentro de la crisis que sacude la civilización moderna, la espera de los jóvenes es ansiosa e impaciente».

<sup>87</sup> Es verdad que se contemplan reducciones de hasta el 100 por 100 del cuota empresarial por contingencias comunes, pero, dado que su percepción es por doce meses, y el compromiso de permanencia del trabajador en el empresa de 18 meses de duración, no es menos cierto que, al final del contrato, el empresario habrá contribuido a costear algo más del 33 por 100 de la referida cuota por contingencias comunes.

<sup>88</sup> Véase la Disposición adicional undécima de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, tras la redacción dada por el RD-ley 4/2013, cuyo apartado 2.b) prevé una bonificación equivalente al 50 por 100 durante los cuatro años siguientes. La reducción es escalonada, «equivalente al 80% durante los doce meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta»; seguida de otra «equivalente al 50% de la cuota durante los seis meses siguientes»; y otra «equivalente al 30% de la cuota durante los 3 meses siguientes».

<sup>89</sup> Véanse —tras la nueva redacción dada por el propio RD-ley 4/2013— apartados 1 y 2 de la Disposición adicional trigésima quinta de la LGSS y de la Disposición adicional undécima de la Ley 45/2002, de 12 diciembre.

28. En fin, los incentivos del RD-ley 4/2013, de 22 de febrero, han de ponerse en conexión con la bonificación que regula la Ley 18/2014, de 15 de octubre, en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ). Dicho sistema —cuya finalidad es que los «jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación y que sean mayores de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas»<sup>90</sup> — introduce una serie de incentivos a la contratación de los jóvenes, en particular a la contratación indefinida y a los contratos formativos. En lo que aquí interesa, tales beneficios se traducen en una bonificación —si el contrato es indefinido— en la aportación empresarial de 300 euros durante un máximo de seis meses<sup>91</sup>; y —en el caso del contrato en prácticas— en una bonificación del 50 por 100, que se añade así a la misma reducción que ya venía generando en virtud del RD-ley 4/2013, hasta alcanzar el 100 por 100 de la cuota por contingencias comunes<sup>92</sup>. Lo que no acaba de quedar claro es por qué imputar a los presupuestos del nivel contributivo buena parte del coste del incentivo, si dichos incentivos se sufragan también en parte a través de la nada desdeñable cantidad de 1.887 millones de euros que el Fondo Social Europeo ha puesto a disposición de España «para la cofinanciación de gastos realizados en atención directa a jóvenes no ocupados y que no cursen estudios ni formación»<sup>93</sup>. Quizás sea por alguna compleja ecuación de ingeniería financiera que permita al Gobierno destinar el dinero contante y sonante a necesidades más inmediatas<sup>94</sup> o, quizás también, porque es el nivel no contributivo o asistencial del sistema —y no el contributivo— el que realmente se está resintiendo y, con él, las personas a las que éste da cobertura.

### 3. UNA PROPUESTA DE FINANCIACIÓN

29. Que el nivel no contributivo del sistema español de seguridad social está seriamente debilitado, con la consiguiente expulsión de éste de quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, es algo que puede deducirse a través de diversos indicadores, como por ejemplo: 1) el peso creciente del desempleo de larga duración, que, tras varios años de crisis, permite suponer un incremento importante de perceptores del subsidio de desempleo o, en su caso, una vez finalizado el derecho a su percepción, de rentas asistenciales; 2) que, pese a ello, y por muy optimistas que sean las expectativas de crecimiento y reactivación económica, las cantidades presupuestadas para el año 2015 —para subsidios por desempleo— han disminuido sensiblemente respecto de las presupuestadas para 2014<sup>95</sup>; o 3) que otro tipo de ayudas frente al desempleo, como ocurre con el *Plan Prepara* (Programa de Recualificación Profesio-

<sup>90</sup> Cfr. epígrafe VIII de su Prámbulo. Se basa en la experiencia de Finlandia, pues, según datos de Eurofound, en 2011, «el 83,5% de los jóvenes en busca de empleo recibió una oferta satisfactoria en un plazo de tres meses tras su inscripción como desempleados». Los estudios muestran que los beneficios resultan ser mucho mayores; el coste total estimado del establecimiento de los sistemas de Garantía Juvenil en la eurozona es de 21.000 millones de euros/año (0,22% del PIB). Sin embargo, esos mismos estudios revelan que no hacer nada sería, también desde un punto de vista económico, muchísimo más caro: se calcula que los jóvenes que no estudian ni siguen formación alguna —tristemente con nombre propio, *Ninis* (“ni estudian, ni trabajan”, versión del término *NEET*, “*not in education, employment or training*”)— cuestan a la Unión Europea 153.000 millones de euros al año (1,21% del PIB), en subsidios, ingresos no percibidos e impuestos no recaudados (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=es>). Fecha de última consulta: 30/11/2014).

<sup>91</sup> Véase su art. 107.1; cuantía que disminuye proporcionalmente en caso de contrato a tiempo parcial.

<sup>92</sup> «En el caso del contrato para la formación y el aprendizaje se prevé que la cuantía máxima de las bonificaciones inherentes a la actividad formativa se pueda elevar a través de la modificación de su regulación» (cfr. apartado VIII de su Preámbulo).

<sup>93</sup> *Ibid.* Véase también su art. 107.5

<sup>94</sup> Desde luego, dentro de las transferencias corrientes «para pago de cuotas, subvenciones y bonificaciones», los Presupuestos Generales del Estado consignaron una cantidad, para el año 2013, de casi 6.070 millones de euros; y para el año 2014, de casi 6.800 millones de euros. Sin embargo, el presupuesto para el año 2015 por este concepto desciende hasta 5.489,790 millones de euros.

<sup>95</sup> 6.272,920 millones de euros para 2015, frente a los 6.339,27 millones de euros en 2014.

nal), tras haber agotado el subsidio y la prestación por desempleo<sup>96</sup>, haya debido instrumentarse a través de la técnica de la subvención, con la enorme complejidad que ello supone a la hora de ser gestionada por los servicios públicos de empleo. Se impone, también aquí, la necesidad acuciante de buscar nuevas vías de financiación en materia de contratación y autoempleo, que, de alguna forma, contribuyan a aliviar el peso que este tipo de estímulos económicos suponen al sistema de seguridad social, en cualquiera de sus niveles.

30. En este sentido, quizás convenga repensar la eventual conveniencia de una financiación separada entre políticas activas y políticas pasivas de empleo, de manera que las cantidades que en cada momento sea necesario implementar para llevar a cabo cada una de dichas políticas no actúe de lastre en su homónima. Lo que no va a resolver el problema, claro está, de esos necesarios nuevos recursos económicos. Por eso mismo, y desde el convencimiento de que resulta preciso que los poderes públicos protejan y estimulen adecuadamente la actividad empresarial, a través de todas aquellas medidas y actuaciones que tengan su correlato en la creación de empleo neto, la financiación de algunas de las políticas activas también podría venir de la mano de las empresas —esas mismas empresas a favor de las cuales nuestro país está dedicando ingentes esfuerzos económicos—, en justa reciprocidad por las ayudas percibidas para procurar su establecimiento o su pervivencia en el mercado, su refinanciación o su proyección científica e internacional. La vía más idónea, a mi juicio, pasaría por afectar parte del Impuesto de Sociedades a la creación de un fondo para sufragar los costes de las políticas activas de empleo. Al fin y al cabo, hablamos de un impuesto que únicamente grava los beneficios netos obtenidos por la empresa una vez descontados todos los gastos; el resultado contable corregido, «elemento nuclear de la base imponible»<sup>97</sup>. Y no sería el único de naturaleza análoga, pues ya existen otros recargos tributarios dirigidos a sufragar gastos públicos, como es el caso del recargo provincial sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas<sup>98</sup>.

31. La idea no es en absoluto novedosa y quizá pueda resultar interesante recordar y rescatar, en lo que sirva, la experiencia del extinto «Fondo Nacional de Protección al Trabajo», cuyo fin principal era precisamente el fomento y el mantenimiento del empleo. Dicho Fondo se instauró por Ley 45/1960, de 21 de julio, a través de la cual se crearon varios fondos nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro. Y aunque no quedan muy claros los motivos de su desaparición en 1984<sup>99</sup>, lo cierto es que cuando ésta se produjo el Fondo contaba con unos recursos considerables, que luego serían repartidos entre las Comunidades Autónomas. Existió, en efecto, un rápido crecimiento de la cifra recaudada —de los 950 millones de pesetas, en 1962, se pasó a 23.000 millones de pesetas, en 1979<sup>100</sup>— aun pese a la importante crisis económica que sufrió España en la segunda mitad de la década de los setenta del pasado siglo XX. Pues bien, dicho fondo se financió a través del viejo «Impuesto sobre Negociación y Transmisión de Valores Mobiliarios», hasta que dicho impuesto fue suprimido, quedando configurado más tarde, en fin, como un «gravamen sobre los beneficios de las sociedades anónimas»<sup>101</sup>.

<sup>96</sup> Véase RD-ley 1/2011, de 11 de febrero.

<sup>97</sup> Cfr. Preámbulo de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

<sup>98</sup> Con el sustento que proporciona la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 30 de diciembre).

<sup>99</sup> La prensa de la época habla de «una lucha interna en el Ministerio de Trabajo» ([http://elpais.com/diario/1980/12/21/economia/346201204\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1980/12/21/economia/346201204_850215.html)). Así pues, según B.M<sup>a</sup>. CREMADES, «Prestaciones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo por paro debido a reconversiones industriales y crisis de trabajo», *Diecisiete lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desempleo*, Universidad (Madrid, 1970), pág. 324, «el Fondo se constituye en una disposición reguladora de la aplicación social de unos recursos financieros: su finalidad más inmediata no es la de favorecer la iniciativa empresarial, sino la de subvenir a las necesidades creadas por ésta en los trabajadores afectados», resaltando «el carácter complementario de sus ayudas respecto de la Seguridad Social».

<sup>100</sup> «Lo que ha supuesto un... incremento del 2.000%» (*ibid.*).

<sup>101</sup> Cfr. Preámbulo de la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario. En efecto, a partir de 1964, se suprime el Impuesto sobre Negociación o Transmisión de Valores Mobiliarios, estableciéndose «un gravamen especial del 4 por 100 sobre la base imponible de este impuesto, que se exigirá a las sociedades anónimas sujetas al mismo» [véase J. GONZÁLEZ ENCABO, «Reconversiones industriales: el Fondo Nacional de Protección al Trabajo», *Diecisiete lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desempleo*, cit., pág. 319].