

# MEDIDAS DE SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A LA PRECARIEDAD LABORAL (I)

## A propósito de la Proposición de Ley 122/000194 de lucha contra la precariedad laboral presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos<sup>1</sup>

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSIDAD DE GRANADA.  
DIRECTOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM  
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSIDAD DE MURCIA  
COORDINADOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM  
MAGISTRADO (SUPL.) DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA REGIÓN DE MURCIA

*“El análisis crítico de lo que existe se asienta en el presupuesto de que lo existente no agota las posibilidades de la existencia, y que, por tanto, hay alternativas que permiten superar lo que es criticable en lo que existe. La incomodidad, el inconformismo o la indignación ante lo existente suscita el impulso para teorizar su superación”*

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS<sup>2</sup>

1.- Es un hecho significativo y preocupante la persistente dualidad y segmentación generalizada del mercado de trabajo en nuestro país. La precarización laboral comporta una situación de máxima inseguridad y vulnerabilidad de las personas. La posición de la persona del trabajador es “débil”, ante todo por su debilidad contractual: el trabajador precario forma parte de un contrato de adhesión en sentido estricto –“fuerte”–, dada la individualización jurídico-laboral en la que se encuentra sometido no sólo no puede discutir las condiciones de la contratación, sino que también queda expuesto a los poderes unilaterales del empleador, sin cobertura sindical y sólo marginal o periféricamente de la negociación colectiva de referencia. Y es que, ciertamente, la negociación colectiva tiende a no tener efectividad práctica real respecto a ese colectivo de trabajadores “precarios”: bien porque es deficitaria e sí misma respecto a las necesarias tutelas que sería necesario arbitrar para estos colectivos laborales heterogéneos en situación de precariedad; o bien porque sencillamente en los hechos en las relaciones efectivas de trabajo entre trabajadores precarios y empleador se “desconoce” o se “desactiva” el sistema de tutela general previsto en los convenios colectivos de referencia.

<sup>1</sup> Publicada en el BOCG de 9 de marzo de 2018, núm. 223-1.

<sup>2</sup> SOUSA SANTOS, B.DE.: *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Vol. I, Bilbao, Ed. Desclée de Brouwer, 2003, pág. 23.

Las reformas laborales realizadas desde la década de los noventa no sólo son los instrumentos adecuados para crear empleo, sino que tampoco han permitido corregir significativamente la dualización en el mercado de trabajo. La liberalización de las relaciones laborales alcanzó su culminación con el RDL 3/2012 y su convalidación en la Ley 3/2012. En este sentido, se puede decir que se tiene la impresión de que la pretendida lucha contra la excesiva dualización del mercado laboral ha sido un “gran pretexto” para la realización de reformas laborales paradójicamente liberalizadoras e individualizadoras de las relaciones de trabajo. Cada fase del proceso reformista ha colocado un “ladrillo” en el edificio liberalizador del mercado de trabajo, no siendo meras reformas puntuales o de adaptación a las transformaciones económicas y sociales en curso. En ese proceso se inscribe (incrusta) la lógica de la precariedad sociolaboral y de la redefinición de la constitución democrático-social del trabajo en constitución flexible del trabajo. En este contexto las políticas de *workfare* aparecen como el complemento institucional lógico, desde las políticas sociales, a las políticas de flexibilización del mercado de trabajo, constituyendo *el complemento coherente a las necesidades de “normalización” (y generalización) de los empleos precarios*. Se realizan, así, programas públicos encaminados al segmento precario del trabajo post-industrial o post-fordista. El “precariado” –como subclase o infraclase funcional– constituye, de este modo, un exponente del nuevo tipo de trabajadores de la era post-industrial. Este fenómeno permite comprender y explicar, entre otras cosas, la progresiva transformación del *welfare* en *workfare*, con la consiguiente reorganización de los instrumentos de ayuda social (asistencia social, servicios sociales y rentas activas de inserción) en instrumentos funcionales de vigilancia y control jurídico-social de los colectivos o categorías de trabajadores precarios y de los pobres y excluidos socialmente.

Con todo, en la práctica nuestro modelo de contratación laboral ha favorecido la expansión de la temporalidad como supuesta política de fomento y creación de empleo. Objetivo que ha quedado desmentido sistemáticamente en la experiencia jurídica. Necesario es subrayar igualmente que un resultado visible de las sucesivas reformas sobre la contratación laboral ha sido la conformación de un sistema de contratación excesivamente complejo y con problemas de articulación interna. En este sentido se constata que el contrato de trabajo común u ordinario ha sido desplazado por una diversidad de modalidades contractuales que obedecen a razones de diversa índole y de distinta naturaleza. Resultado de ello es que el actual Derecho del Trabajo cada vez presente un menor nivel de homogeneidad y un más elevado nivel de descentralización y dispersión normativa atendiendo a distintos tipos contractuales. En efectivamente, lo que se está producido es una diversificación del tipo contractual. El fenómeno del tipo contractual unitario –paradigma contractual estatutario– remite a un escenario de fragmentación de las formas contractuales y de las garantías del empleo por cuenta ajena y subordinado; un escenario en el que principios fundamentales, como el principio de igualdad, están siendo redefinidos. Dentro de los diferentes tipos de contratos laborales, la mayor parte de ellos atienden a una duración determinada, es decir, la extinción del contrato de trabajo se acuerda desde el inicio de la relación laboral.

Esa proliferación de la contratación temporal o de duración determinada tiene importantes consecuencias sociolaborales, pues genera precariedad laboral, una excesiva rotación laboral, y un detrimento de las cotizaciones (incluidas las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social en apoyo a la contratación laboral, tarifas planas...). De manera que la precarización laboral se traduce en precariedad en el ámbito del acceso y calidad de las prestaciones de la Seguridad Social. Es un sentir generalizado el uso y a menudo abuso de la

contratación laboral temporal en España, como hecho diferencial respecto de otros países. Por lo demás, el abuso de la contratación temporal (y otras formas de precariedad laboral, por ejemplo a través de contratos a tiempo parcial precarios) ha afectado negativamente a colectivos más vulnerables en el mercado laboral, como las mujeres y los jóvenes.

De las aporías de nuestro modelo de contratación son un exponente los diversos pronunciamientos de condena del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (v.gr., STJUE de 14 de septiembre, asunto C-596/14, o SSTJUE de 14 de septiembre de 2016, asuntos Pérez vs CA Madrid y Martínez Andrés vs CA País Vasco). Lo que pone de relieve la exigencia de una remodelación cualitativa del vigente modelo de ordenación de las relaciones laborales que se vece hacia la precariedad y sus disfuncionalidades en el Derecho de la Seguridad Social. Esa redefinición del modelo debería centrarse en recuperar el principio de estabilidad en el empleo. Pero, como se sabe, existen al respecto distintas opciones de política del Derecho *de lege ferenda*.

2.- En este contexto, el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 9 de marzo recoge una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos de lucha contra la precariedad laboral. Se justifica la misma<sup>3</sup> –a juicio de los proponentes– en el fracaso que ha supuesto la política de la temporalidad como estrategia para la creación de empleo. Se recuerda que la tasa de desempleo española se ha situado en promedio en el 18 % y que ni en los momentos de crecimiento más intensos de la economía española, ésta ha logrado disminuir por debajo del 7 %. Esta precariedad ha afectado especialmente a mujeres y jóvenes y ha supuesto que el punto de atención principal por parte de los sindicatos lo hayan sido los trabajadores fijos y de mayor antigüedad en la empresa. Las constantes reformas laborales que proclaman una lucha contra esta situación pocos resultados han tenido para paliar estos déficits. Se recuerda que las distintas reformas han mantenido la contratación temporal y han buscado relativizar la misma mediante la incentivación de la contratación indefinida sobre la base de medidas como: a) fijación de duraciones máximas a los contratos temporales con conversiones a fijo (se señala a tal efecto la reforma laboral de 2010); b) limita el encadenamiento de dos o más contratos temporales (se recuerda el inicio de tales medidas en 2006, potenciada en 2010, en suspenso en 2011, para luego recuperarla a partir de 2012); c) fijación de indemnizaciones en la extinciones por fin de contrato laboral; y d) introducción de contratos específicos de fomento de la contratación indefinida con menor coste en casos de despido.

Medidas que no parece que hayan conseguido reducir las tasas de empleo temporal como se proclamaba en sus intenciones. Téngase en cuenta además que todas las sucesivas reformas han sido acompañadas de un refuerzo o incentivo vía bonificación o reducción de cuotas, suponiendo un efecto negativo para la Seguridad Social, cuando estos incentivos lo son con cargo al Sistema afectando a su sostenibilidad (nueva “fórmula mágica” de referencia para el jurista social).

Ante las evidencias del fracaso de estas políticas, la Proposición de Ley plantea una generalización del contrato por tiempo indefinido y reduce drásticamente los contratos de

---

<sup>3</sup> Ver su Exposición de Motivos.

duración determinada quedando limitados a sustituciones en las distintas situaciones de suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo o reingreso preferente, interrupciones de la relación laboral (comprendiendo descansos, permisos, vacaciones), complemento de jornadas reducidas y coberturas de vacantes. También se mantendrían los contratos formativos de duración determinada. Partiendo de esta idea se norma con carácter general un contrato indefinido en sus dos modalidades tiempo completo y parcial, manteniendo los contratos fijos discontinuos para actividades estacionales. Se mantiene la causalidad del despido y las compensaciones actuales económicas en tales casos, tanto para las extinciones objetivas como colectivas.

Consecuente con tales objetivos se propone modificar:

- a) el Estatuto de los Trabajadores, concretamente su art. 8 apartado 2; art. 11 modificando su rúbrica e incluyendo cinco nuevos apartados; art. 12 su rúbrica y nueva redacción a los apartados 1,2 y 3, suprimiendo los apartados 6 y 7; art.14, modificando sus apartados 1 y 2; art. 15 con nueva redacción; art. 51 apartado 1; art. 52 añadiendo una letra f) al mismo; art. 53 apartado 1 letra b); y DA. 16.<sup>a</sup> con nueva redacción.
- b) La Ley 14/1994, de 1 de junio, de empresas de Trabajo Temporal, para reordenar sus posibilidades de celebrar contratos de puesta a disposición. Concretamente: art. 6 nueva redacción a su apartado 2; art. 7 modificación de su apartado 1; art. 10 suprimiendo su apartado 3; art. 11, modificación del apartado 2; art. 12, incluyendo un nuevo apartado 5.
- c) La Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Quedarían modificados: art. 7, suprimiendo su apartado 2 y 5; art. 8, añadiendo dos nuevos apartados 19 y 20.

La fórmula del “contrato único e indefinido desde el primer día que acabe con la precariedad”, parecería un objetivo razonable y deseable en una primera aproximación, pero la propuesta oculta la enorme complejidad de esa reducción a la unidad (que, por otra parte, encuentra ya bastantes excepciones en la misma Proposición de Ley) y su afectación –directa o indirecta– a la reducción de las garantías frente a los despidos. Y ya resulta cuando menos paradójico que en ese proceso de racionalización de tipos contractuales laborales se deje intacto al personal laboral denominado indefinido no fijos en las Administraciones, que es una figura no homologable a ninguna de las que existen en los ordenamientos jurídicos de los países europeos y que, como es bien conocido, ha suscitado numerosas controversias jurídicas en distintos ámbitos jurisdiccionales (incluida la jurisprudencia condenatoria del Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

En cualquier caso, no parece fácil que prospere esta propuesta del contrato único indefinido, dada la oposición radical a esta fórmula contractual de otros partidos representativos como es el caso del PSOE y de PODEMOS, aunque se podría encontrar apoyo en el PP.

Tampoco se avanza nada respecto algunas de las “causas legales” de la precarización laboral derivadas ante todo de la reforma llevada a cabo por la Ley 3/2012, que permitió una devaluación salarial y una minoración generalizada de derechos laborales (por ejemplo, a través de la utilización sistemática del principio de preferencia legal de los convenios de

empresa sobre los convenios de sector ex art. 84.2 del ET; principio de preferencia legal que no está sujeto a la alegación y prueba de un “justificado motivo” para su puesta en práctica).

Igualmente, la Proposición de Ley, que tanto incide en los despidos, no ha querido abordar una necesaria reforma de los despidos por circunstancias objetivas en aras de la seguridad jurídica (artículos 52 y 53 del ET), cuyas causas relativas a “la ineptitud sobrevenida” o al “absentismo” están planteando problemas judiciales relevantes en relación a la incapacidad temporal y las fronteras difusas entre ésta cuando es de larga duración (o de presumible larga duración) y la discapacidad (Recuérdese la doctrina al respecto del TJUE). Todo ello con incidencia directa en el campo de la protección social pública.

Contiene además la Proposición de Ley un importante número de otras medidas recogidas en sus:

-Diez disposiciones adicionales, como: evaluación nacional de las políticas activas de empleo; refuerzo de la cartera común de servicios públicos, implantación de un sistema de cheques de formación para desempleados, perfilado estadístico de trabajadores desempleados; revisión estadísticas oficiales de contratación; creación de una comisión mixta de la Inspección de Hacienda y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; acceso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a las bases de datos de la Seguridad Social; elaboración de un plan de choque de refuerzo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; Implementación de sistema y herramientas informáticas que faciliten la labor del al Inspección de Trabajo y Seguridad Social; un plan extraordinario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de control de la normativa en materia de empleo tiempo de trabajo.

-Cinco disposiciones transitorias, relativas las situaciones en quedarán los contratos temporales, su encadenamiento; transformación de los contratos temporales en indefinidos, extinción de los mismos celebrados antes de la entrada en vigor de la reforma pretendida; así como la situación de los contratos de puesta a disposición con ETT, antes de la entrada en vigor de la reforma proyectada.

-Trece disposiciones finales, relativas las adaptaciones necesarias a realizar en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud; de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación; de la Ley General de la Seguridad Social; de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social; revisión de incentivos en la contratación laboral; adecuación de las relaciones económico laborales entre individuos y empresas en el marco de las plataformas digitales; regulación de un nuevo sistema de incentivos a la estabilidad laboral.

Medidas, en los términos que se plantean, que no dejan en un gran número de ellas “brindis al sol” o medidas “ad calendas graecas”.

Son quizás las medidas de Seguridad Social que en la Proposición de Ley se contienen las que centrarán nuestro comentario.

La Proposición de Ley dice que busca avanzar en la configuración de una acción protectora centrada cada vez más en el trabajador en lugar de en el puesto de trabajo<sup>4</sup>. Y por ello se nos dice que se articulan nuevos derechos y como estrella se presenta incorporar a nuestro ordenamiento laboral y de Seguridad Social la denominada “mochila austriaca” (se trataría de un nuevo derecho de giro en las transiciones laborales). Esta forma de aseguramiento público adicional a los existentes dentro de la Seguridad Social (“una cuenta personal en la Seguridad Social”), no tendría una función sustitutiva de la protección por desempleo, sino que asumirá una función complementaria. Además, podría ser “portable”. Sin embargo, deja subyacente la finalidad última la facilitar los despidos a través de la previsión acumulativa de recursos a lo largo de la vida; aunque también podría actuar como garantía de ingresos del trabajador ante la pérdida de empleo.

Se nos dice que a cada trabajador se le asignará una cuenta personal al momento de afiliarse a la Seguridad Social y que la mantendrá durante toda su carrera laboral.

A las empresas se les obligará conjuntamente con obligaciones de cotización a realizar aportaciones a tales cuentas personales de sus trabajadores, mientras mantengan la relación jurídica laboral con ellos. Por otro lado, se permitirá que de forma voluntaria los trabajadores hagan también aportaciones a sus cuentas.

Tales derechos acumulados podrán ser luego percibidos u obtenidos con ocasión tanto por la terminación forzosa de la relación laboral (despido o finalización del contrato) y también en caso de resolución voluntaria. “Igualmente –se afirma en la Exposición de Motivos–, los derechos acumulados que restasen en su cuenta personal podrán ser ejercidos por el trabajador en el momento de acceder a la jubilación o con ocasión de la declaración de incapacidad permanente absoluta para el desempeño de cualquier empleo, así como podrán ser transferidos a sus herederos legales en caso de fallecimiento” (apartado IV).

Caso de que no se hagan valer en las situaciones anteriores, las aportaciones se mantienen y se pueden acumular a futuras aportaciones con el inicio de sucesivas relaciones laborales. En definitiva, son “exportables” (portabilidad de los derechos acumulados) y ejercitables posteriormente tanto con motivo de otro cese en relaciones laborales futuras como al momento de acceso a la jubilación o de una incapacidad permanente absoluta, así como se prevé su transferencia a sus herederos legales en caso de fallecimiento.

El sistema de “*mochila austriaca*” presentaría una gran novedad para España. En Austria se implantó este sistema a partir de 1 de enero de 2003 y fue fruto de un pacto social dicho sistema (*Abfertigung*) se reguló en la Ley relativa al régimen de previsión de los trabajadores por cuenta ajena y propia (*Betriebliches Mitarbeiter-und Selbständigenvorsorgegesetz –BMSVG–*)<sup>5</sup>. Por ella el sistema de indemnizaciones por despido se viene a convertir en una especie de seguro privado o una cuenta individual de ahorro para los trabajadores. Mediante el mismo el empresario no tendrá que abonar

<sup>4</sup> Exposición de Motivos, apartado IV.

<sup>5</sup> Véase GÓMEZ, S. y BAUTISTA DE LA FUENTE, M.V.: *El fondo de capitalización en Austria y su aplicación en España, nota técnica*, mayo de 2015, DPON-116, IESE Bussines School, Universidad de Navarra, pág. 3.; y CONDE-RUIZ, J.I.; FEGUEROSO, F. y GARCÍA-PÉREZ, J.I.: *El fondo de capitalización a la austriaca: costes y beneficios de su implantación en España*, Colección Estudios Económicos 06-2011, FEDEA.

indemnización alguna al momento del despido, si bien y a cambio tiene la obligación de aportar por cada uno de los trabajadores de su empresa un porcentaje (el 1,35% que vendría a suponer 5/6 días de salario por año de trabajo en la empresa) de su salario bruto (comprendiendo salario mensual más complementos salariales) a partir del segundo mes de la fecha de inicio de la relación laboral. El abono de tales cantidades se hace a una caja de prevención laboral o fondo de previsión de los trabajadores, de carácter privado y externo a los empresarios (*Mitarbeitervorsorgekassen –MVK–*). Dichas entidades precisan de una autorización pública para operar y están sujetas a supervisión de las autoridades del mercado financiero. La entidad gestora es elegida de común acuerdo entre empresario y representación de los trabajadores si los hubiere y si no será elegido por el empresario. Las cajas o fondos están obligados a asegurar al trabajador un mínimo equivalente al importe de las cuotas ingresadas por ellos por los empresarios. Los fondos pueden ser invertidos para mejorar su rentabilidad. Cuando hay un cambio de empresa voluntario o no el empleado elige entre mantener el fondo en el mismo MVK o en el de la nueva empresa. Al fondo se accede cuando nos encontramos ante una situación de desempleo motivada por un despido y en cualquier caso al llegar a la edad de jubilación como una especie de complemento a la pensión de jubilación. Caso de que se deba a despido empresarial, podrá elegir: a) exigir el reintegro de lo ingresado si han transcurrido al menos 3 años desde que se iniciaron las aportaciones o tres años desde el último reintegro; b) mantener el fondo en el mismo MKV; y c) llevarse a otro MKV.

Bondades que se predicán de este sistema es que lleva consigo que desaparezca la dualidad entre contrato fijo y temporal; la facilita el despido sin pensar en el coste según el trabajador del que se quiera prescindir ya que se ha ido abonando la indemnización y por tanto deja de aplicarse ese criterio de ir despidiendo a los trabajadores con menor antigüedad; incentiva la movilidad voluntaria del trabajador que lleva su propia indemnización a la siguiente empresa sin perderla; facilita la situación financiera de las pequeñas empresas que no tienen que hacer grandes desembolsos al momento de un despido.

Frente a tales aspectos positivos, también tiene sus críticas pues: puede fomentar el despido si razón ya que el coste va a ser cero y por tanto el abuso está presente; la repercusión en las prestaciones por desempleo puede llegar a ser importante y por tanto sobre los gastos del sistema de Seguridad Social; puede generar conductas cuestionables que lleven a fijar salarios bajos al inicio de la relación laboral y más altos con el fin de incentivar la productividad del trabajador; los sectores más vulnerables a decisiones empresariales extintivas incrementarán esta situación, etc.

Pues bien, la reforma pretendida se concreta en su Disposición final décima, con el siguiente tenor literal:

*“Disposición final décima. Regulación del Sistema de Cuentas Personales de la Seguridad Social.*

*En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno deberá aprobar un Proyecto de Ley por el que se regule el Sistema de Cuentas Personales de la Seguridad Social. Esta regulación deberá atender, entre otros, a los siguientes extremos:*

- a) La creación de un Sistema de Cuentas Personales de la Seguridad Social, que se mantendrán durante toda su vida laboral. A estos efectos, a cada trabajador le será asignada una cuenta personal con motivo del alta inicial en cualquiera de los Regímenes de la Seguridad Social, referenciada al número de afiliación de la Seguridad Social asignado al trabajador.*
- b) Estas cuentas individuales recogerán las aportaciones realizadas por las empresas a favor de los trabajadores durante todas sus relaciones laborales, así como las aportaciones voluntarias realizadas por los propios trabajadores. A tal fin, la nueva regulación establecerá incentivos que fomenten estas aportaciones adicionales voluntarias.*
- c) Los trabajadores podrán ejercer los derechos acumulados en su cuenta personal en los supuestos de extinción de la relación laboral, incluida la voluntaria a instancia del trabajador, de declaración de incapacidad absoluta permanente o de acceso a la jubilación, en los términos que se determinen en cada caso. En caso de fallecimiento, los derechos acumulados podrán ser transferidos a los herederos legales del trabajador.*
- d) Las aportaciones realizadas a favor del trabajador en su cuenta personal durante la vigencia de la relación laboral serán descontadas por el empresario de la cuantía de la indemnización que hubiese de abonar en caso de despido del trabajador.”*

Lo que más sorprende o destaca es su vinculación con la Seguridad Social y parece que se quiere que tenga por tanto una gestión pública de tales fondos, aunque nada más se dice. Y el que la gestión de estos fondos indemnizatorios por fin de la relación laboral casan mal con la misión tradicional de las entidades (gestoras u organismos autónomos) de la Seguridad Social y habría que modificar su régimen jurídico, pero ninguna previsión al respecto se nos dice que se va hacer.

Se permite que el “rescate” de esos fondos también lo sean en caso de incapacidad permanente absoluta. Parece que se da por hecho que el trabajador abandonará la empresa por la extinción del contrato de trabajo (art.49.1 e) del ET), sin embargo, no se piensa que también lo podría ser en caso de incapacidad permanente total (art. 49.1.e) ET); y que siendo realistas una situación de IPT de un trabajador y más si tiene cierta edad conlleva normalmente su extinción y cuasi abandono definitivo del mercado de trabajo.

Por otro lado, el apartado d) ofrece dudas en su entendimiento. Parece que se está diciendo que en caso de despido habrá una indemnización a cargo del empresario y de ella se descontará lo que ya haya ingresado el empresario en el fondo. Estamos ante un fondo austriaco a la española muy curioso

La Proposición de Ley también busca o pretende –en palabras suya– promover un sistema de incentivos a la estabilidad laboral, consistente en bonificaciones en las aportaciones empresariales a la cotización por desempleo a la Seguridad Social de todos los trabajadores fijos de las empresas que presenten unos menores índices de rotación laboral en comparación con otras empresas del mismo sector de actividad. Se trata de introducir una especie de “bonus” para las empresas que menos recurran al despido como herramienta de flexibilidad interna y que mantengan una mayor estabilidad en sus plantillas,

con la consiguiente mejora en las perspectivas de estabilidad, promoción y formación profesional de todos los trabajadores. Se calca o copia la idea que subyace en otros ámbitos como en el de la prevención de riesgos laborales <sup>6</sup> que tiene normado a un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral, y que hasta la fecha ha reportado algunos éxitos. En estos casos se reclama la técnica de la normativa de alentamiento público institucional, haciendo valer la denominada función promocional del Derecho<sup>7</sup>.

Y así la disposición final novena viene a establecer un mandato:

*Disposición final novena. Regulación de un nuevo sistema de incentivos a la estabilidad laboral.*

*En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, reglamentariamente se establecerá un sistema de incentivos para la estabilidad laboral consistente en bonificaciones en las aportaciones empresariales a la cotización por desempleo a la Seguridad Social de todos los trabajadores fijos de las empresas que posean una menor rotación laboral en sus plantillas, comparadas con otras empresas de su mismo sector de actividad*

En realidad, esta medida podrá tener o no éxito si al mismo tiempo hubiera un “bonus malus” eficaz y disuasorio del abuso en los despidos por parte de las empresas que les llevara, por ejemplo, a tener que asumir el coste de la prestación por desempleo en estos casos. Si bien el que se fija, si llega a feliz término es el siguiente:

*Disposición final sexta. Revisión de incentivos a la contratación laboral.*

*En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno deberá aprobar las modificaciones legales y reglamentarias que procedan sobre los beneficios, bonificaciones, reducciones y demás incentivos a la contratación laboral vigentes para adaptarlos a las modificaciones introducidas por esta Ley, previa determinación de aquellos en que proceda su supresión por contravenir dichas modificaciones o por haberse demostrado ineficaces atendiendo a su finalidad de promover la creación efectiva de empleo.*

De cualquier modo, la experiencia muestra nitidamente que este tipo de incentivos económicos a costa de los recursos del Sistema de Seguridad Social son problemáticas y altamente disfuncionalidad para los fines específicos que dicho Sistema ha de perseguir. En este sentido sería preferible que los incentivos a la estabilidad se hicieran recaer por otras vías. Una de ellas podría ser por vía de reducciones de impositivas o cargas fiscales de carácter general a las empresas. No parece razonable que la Seguridad Social vea mermada

---

<sup>6</sup> Véase el RD 231/2017, de 19 de marzo

<sup>7</sup> Sobre ese tipo de normas “premiales”, de incentivación o promoción de comportamientos positivos fomentados por el legislador, véase BOBBIO, N.: *Contribución a la teoría del Derecho*, edición a cargo de Alfonso Ruíz Miguel, Madrid, Ed. Debate, 1990.

sus recursos económicos para fines instrumentales que no le son propios en un momento en el que existe una gran preocupación por la “sostenibilidad” económico-financiera del Sistema (señaladamente, del subsistema de pensiones públicas).

Mucho nos tememos que nuevamente estemos ante reformas ad calendas graecas, es difícil contabilizar los mandatos tendentes a suprimir, modificar, reducir, simplificar, conversión de reducciones en bonificaciones, etc., del sistema de incentivos a la contratación que se reiteran pero no se cumplen<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Recuérdese el mandato de racionalización del sistema de bonificaciones recogido en la DT. 6ª del REE Ley 20/2012, de 6 de julio, o el recogido en DA. 3.ª Ley 7/2017,