

As bonificacións e reducións nas cotizacións á Seguridade Social como mecanismos de creación de emprego

## Las bonificaciones y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social como mecanismos de creación de empleo

Bonus and reductions in Social Security quotas as mechanisms for job creation



EVA LÓPEZ TERRADA

Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
*Universitat de València* (Comunidad Valenciana, España)  
eva.lopez-terrada@uv.es

Recibido: 19/01/2015 | Aceptado: 21/01/2016

Regap



ESTUDIOS

**Resumo:** Malia a súa demostrada ineficacia e ineficiencia como mecanismos de creación de emprego cando se formulan de xeito xeral ou a grande escala, segue recorrendose ás bonificacións e reducións nas cotas á Seguridade Social como sistema de choque para loitar contra o desemprego. Fronte a esta situación, que analiza este estudo, parece sensato propor unha reasignación dos recursos empregados nelas noutras iniciativas no ámbito das políticas activas de emprego. Esta solución presenta, non obstante, dificultades de execución e non debe ocultar que a virtualidade dos incentivos económicos á contratación como mecanismos de creación de emprego existe, pero reside na súa capacidade para canalizar o emprego cara a colectivos moi determinados.

**Palabras clave:** bonificacións e reducións nas cotas á Seguridade Social, política de fomento do emprego, contratos de traballo, desemprego, incentivos económicos.

**Resumen:** Pese a su demostrada ineficacia e ineficiencia como mecanismos de creación de empleo cuando se plantean de manera general o a gran escala, sigue recurriéndose a las bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social como sistema de choque para luchar contra el desempleo. Frente a esta situación, que analiza el presente estudio, parece sensato proponer una reasignación de los recursos empleados en ellas en otras iniciativas en el ámbito de las políticas activas de empleo. Esta solución presenta, sin embargo, dificultades de ejecución y no debe ocultar que la virtualidad de los incentivos económicos a la contratación como mecanismos de creación de empleo existe, pero reside en su capacidad para canalizar el empleo hacia colectivos muy determinados.

**Palabras clave:** bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social, política de fomento del empleo, contratos de trabajo, desempleo, incentivos económicos.

**Abstract:** Despite its demonstrated ineffectiveness and inefficiency as job creation mechanisms when they arise in a general way or large-scale, follows resorting to subsidies and reductions in contributions to Social Security as a system of shock to combat unemployment. Faced with this situation, which analyzes the present study, it seems sensible to propose a reallocation of the resources employed in them in other initiatives in the field of active employment policies. This solution, however, presents difficulties of execution and should not obscure that the virtuality of economic

incentives to hiring and job creation mechanisms exists, but lies in its ability to focus or channel toward collective employment very certain.

**Key words:** increases and reductions in social contributions, employment promotion policy, employment contracts, unemployment, economic incentives.

**Sumario:** 1 Introducción. 2 El panorama actual: mantenimiento y proliferación de las bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social. 3 La política de incentivos a la contratación de trabajadores en España. 3.1 La primera etapa: el fomento del empleo temporal. 3.2 La segunda etapa: la generalización del fomento del empleo indefinido mediante bonificaciones de las cotizaciones sociales. 3.2.1 La multiplicación de los colectivos bonificados. 3.2.2 La evaluación de los programas de incentivos a la contratación. 3.2.3 El fallido intento racionalizador de la reforma de 2006. 3.3 La tercera etapa: las bonificaciones y reducciones de cuotas durante la crisis. 3.3.1 Las repercusiones de la evaluación en la reforma de 2010: la definición selectiva de colectivos. 3.3.2 El apoyo al emprendedor tras la reforma de 2012. 4 Los nuevos incentivos a la contratación: la urgente necesidad de crear empleo. 4.1 Los estímulos a la contratación de jóvenes: las Leyes 11/2013 y 18/2014. 4.1.1 Los incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa. 4.1.2 La reducción de la cotización a la Seguridad Social por la contratación indefinida de jóvenes a través de microempresas y autónomos. 4.1.3 Los incentivos del contrato “generaciones”. 4.1.4 El contrato “primer empleo” joven y los incentivos a su transformación en indefinido. 4.1.5 Incentivos al contrato en prácticas para el primer empleo. 4.1.6 Incentivos a la incorporación de jóvenes a entidades de la economía social. 4.1.7 Bonificaciones por contrataciones indefinidas de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil: la Tarifa Joven. 4.2 Los nuevos estímulos a la contratación indefinida. 4.2.1 La tarifa plana reducida para nuevas contrataciones indefinidas. 4.2.2 El mínimo exento por la contratación indefinida de trabajadores. 5 Conclusiones: reflexiones sobre la pervivencia de los incentivos a la contratación. 6 Bibliografía.

## 1 Introducción

Conocer la “foto fija” de los incentivos a la contratación vigentes en una fecha determinada constituye una labor que, además de resultar de escasa utilidad, dado lo cambiante de la materia, aporta poca información para argumentar en torno a su supervivencia o, en su caso, en torno a las líneas que debería seguir su posible reforma, racionalización o simplificación.

De la necesidad de esta tarea están dejando constancia, sin embargo, diversas normas de reciente aparición. Así, la disposición final octava del Real decreto-ley 16/2013 y el artículo 121 de la Ley 18/2014 entendían que debe llevarse a cabo una reordenación normativa de los incentivos en aras de la seguridad jurídica; y, más recientemente, en la disposición adicional séptima de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, el Gobierno se comprometía a desarrollar “un análisis del conjunto de bonificaciones a la contratación y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social en vigor en todos los ámbitos territoriales que deberá presentar antes del 31 de mayo de 2016. Dicho análisis evaluará la eficacia de las medidas de apoyo a la contratación en vigor para el cumplimiento de sus objetivos y su impacto presupuestario, y valorará la conveniencia de mantener los incentivos o de destinar esos recursos a otras iniciativas en el ámbito de las políticas activas de empleo”.

Mientras esta nueva evaluación se materializa, el presente trabajo trata de arrojar alguna luz al respecto. Para ello, efectúa un estudio de los motivos que han conducido al actual cuestionamiento generalizado de los incentivos a la contratación, prestando especial atención a los resultados de las evaluaciones ya efectuadas y a los efectos que pueden tener las últimas medidas adoptadas en este terreno.

## 2 El panorama actual: mantenimiento y proliferación de las bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social

En los últimos años se ha asistido, como ya se tuvo oportunidad de analizar, a una verdadera perpetuación de algunas de las tendencias más cuestionadas en nuestro país en materia de políticas activas de empleo: por un lado, por lo que respecta al fomento de la contratación laboral a través de políticas de flexibilización del mercado de trabajo, se ha recurrido de nuevo al estímulo de la flexibilidad de entrada; por otro lado, en el ámbito de la política de fomento del empleo, se ha subrayado el carácter prioritario de las medidas consistentes en el establecimiento de incentivos económico-financieros a la creación de empleo y, dentro de ellas, de las bonificaciones o reducciones de las cuotas a la Seguridad Social<sup>1</sup>.

Es cierto que la ineficacia e ineficiencia de los incentivos económicos a la contratación como mecanismos de creación de empleo cuando se plantean de manera general o a gran escala se encuentra, como se plasma a lo largo de este estudio, sobradamente demostrada. Sin embargo, sigue recurriéndose a las bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social como sistema de choque para luchar contra el desempleo.

En efecto, a las medidas aprobadas por la reforma de 2012, por la Ley 11/2013, de 16 de julio, o por el Real decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, se han sumado otras que, si bien parten del fin del ciclo de destrucción de empleo iniciado en 2008, siguen tratando de impulsar de manera urgente el crecimiento del empleo previsto –y, en especial, del empleo indefinido y el juvenil– a través del reconocimiento de incentivos a la contratación. Así, como más adelante se analiza, el Real decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, estableció una tarifa plana reducida de las cotizaciones sociales por contingencias comunes para todas las contrataciones indefinidas si mantienen el empleo neto durante al menos tres años; la Ley 18/2014, de 15 de octubre, introdujo nuevos incentivos a la contratación de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil; y la Ley 25/2015, de 18 de julio, ha aprobado un mínimo exento de cotización a la Seguridad Social para favorecer la creación de empleo indefinido.

No son éstas, sin embargo, las únicas medidas aprobadas al respecto. También se han prolongado algunos incentivos anteriores y se han creado otros nuevos que no responden a la comentada finalidad de incrementar el crecimiento del empleo indefinido y/o juvenil. Entre los que continúan cabría mencionar dos: primero, la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2016 de la bonificación del 50 % de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta de Desempleo, FOGASA y Formación Profesional, para las empresas, excluidas las pertenecientes al sector público, de los sectores de turismo, comercio vinculado al turismo y hostelería que inicien y/o mantengan en alta durante los meses de febrero, marzo y noviembre la ocupación de los trabajadores con contratos de carácter fijo discontinuo (DA 89ª de la LPGE para 2016);

1 Este estudio constituye una continuación de los realizados en los años 2013 y 2014 en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER2012-36783 “La protección por desempleo en los umbrales del siglo XXI: logros, insuficiencias y propuestas alternativas”: “Crisis económica y medidas de fomento a la contratación: los “estímulos” del RDL 4/2013”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 160, 2013, pp. 127-152; y “El reconocimiento de incentivos a la contratación como mecanismo de estímulo a la creación de empleo”, Roqueta Buj, R. (dir.), *Crisis económica y medidas ante el desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 171-211.

y, segundo, la incorporación al nuevo texto refundido del ET (DA 21<sup>a</sup>) de la reducción en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes por realizar contratos de interinidad con beneficiarios de prestaciones por desempleo, de nivel contributivo o asistencial, que lleven más de un año como perceptores, para sustituir a trabajadores que estén en la situación de excedencia por cuidado de hijo o familiar del artículo 46.3 del ET. Entre los nuevos podría hacerse referencia también a dos supuestos: las bonificaciones por contratación temporal o indefinida de víctimas de trata de seres humanos (nuevo apartado 4 ter del artículo 2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, introducido por la disposición final 8<sup>a</sup> de la Ley 26/2015, de 28 de julio); y la bonificación a trabajadores autónomos por conciliación de la vida profesional y familiar vinculada a la contratación reconocida en el artículo 9 de la Ley 25/2015.

Puesto que todas estas medidas se añaden al elevado número de incentivos ya existente, es fácil imaginar que el actual panorama de bonificaciones y reducciones sigue caracterizándose por una intensa complejidad e inseguridad jurídica derivadas tanto del elevado número de normas aplicables en esta materia como de sus constantes modificaciones. De hecho, la consulta de las vigentes<sup>2</sup> permite comprobar que se incentiva la contratación indefinida inicial en múltiples supuestos (contrato de emprendedores, tarifa plana, nueva exención a la cotización, beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, excluidos sociales, víctimas de violencia doméstica, de género, de terrorismo, de trata de seres humanos, personas con discapacidad, etc.); la transformación en indefinidos de contratos temporales; los contratos temporales de ciertos colectivos (excluidos sociales, víctimas de violencia de género o doméstica, del terrorismo, de trata de seres humanos); los contratos de interinidad para determinadas sustituciones (por descanso por maternidad, embarazo, lactancia, etc., excedencia por cuidado de familiar, violencia de género, personas con discapacidad que sustituyan a otras personas con discapacidad en situación de IT, etc.); los contratos formativos; el mantenimiento de la contratación (de trabajadores de 65 años, en situación de regulación temporal de empleo, de los sustituidos en situación de descanso por maternidad, paternidad y riesgos, de fijos discontinuos...); o la contratación de trabajadores en determinadas actividades o ámbitos geográficos.

A la vista de todo ello, no resulta extraño que las ayudas que incentivan la contratación de determinados grupos sigan constituyendo en España la principal política activa del mercado de trabajo en términos de gasto, ocupando en 2014 casi un tercio de los recursos destinados a políticas activas, mientras que en la media de la Unión Europea no alcanzan el 20 %<sup>3</sup>. Ya se había detectado a este respecto que, si bien son los países nórdicos como Dinamarca, Suecia o Noruega los que presentan un mayor porcentaje del PIB destinado a las políticas activas del mercado de trabajo, así como un mayor gasto por trabajador, son los países del este y sur de Europa quienes mayor porcentaje de gasto en políticas activas del mercado de trabajo dedican a subvencionar o bonificar la contratación de trabajadores y, paralelamente, los que menor gasto realizan en programas de formación para los trabajadores<sup>4</sup>.

---

2 [https://www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/publicaciones/pdf/pdf\\_empleo/bonificaciones\\_reducciones.pdf](https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_empleo/bonificaciones_reducciones.pdf)

3 CES, *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2014*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2015, pp. 312 y ss. Las cifras anteriores pueden consultarse en CUETO IGLESIAS, B., "Las ayudas a la contratación indefinida en España", *Revista de Economía Laboral*, n. 3, 2006, p. 88.

4 AEVAL, *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*, 1<sup>a</sup> ed., Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2009, pp. 22-24.

### 3 La política de incentivos a la contratación de trabajadores en España

Como se adelantó, no es posible argumentar en torno a la supervivencia del actual panorama de incentivos a la contratación de determinados grupos de trabajadores sin conocer la evolución sufrida en la materia hasta la entrada en vigor de las últimas reformas.

#### 3.1 La primera etapa: el fomento del empleo temporal

En una primera etapa –que termina con la reforma laboral de 1997<sup>5</sup>– los instrumentos de fomento del empleo presentaban una importancia menor, en cuanto aparecían supeditados a las grandes reformas sustantivas, y carecían de una determinación clara a la hora de apoyar el empleo indefinido. Ello resulta especialmente llamativo en los momentos finales de esta etapa, cuando ya se percibía como un problema la excesiva tasa de temporalidad a la que había conducido el uso del contrato temporal no causal de fomento del empleo introducido por la reforma de 1984<sup>6</sup>. Efectivamente, la necesidad de luchar contra los altos índices de temporalidad se reflejaba expresamente en las reformas de 1992<sup>7</sup>, que contenían un programa de fomento del empleo indefinido dirigido a parados de larga duración (jóvenes, mayores de 45 años, y mujeres en profesiones y oficios en los que se encontrasen subrepresentadas) y que, por primera vez, subvencionaban la transformación de contratos en prácticas o para la formación en contratos indefinidos. Sin embargo, la contratación temporal no causal permaneció hasta su derogación por parte de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, y, aun así, la Ley 10/1994, de la misma fecha, que inauguró la elaboración de programas de fomento del empleo de carácter anual, permitió la prórroga durante dieciocho meses de los contratos temporales de fomento del empleo cuya duración máxima de tres años expirase entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994.

#### 3.2 La segunda etapa: la generalización del fomento del empleo indefinido mediante bonificaciones de las cotizaciones sociales

##### 3.2.1 La multiplicación de los colectivos bonificados

En la segunda etapa, que abarca del año 1997 al año 2010, el apoyo al empleo indefinido resultó mucho más contundente.

Como es de sobra conocido, con la firma el 28 de abril del Acuerdo Interprofesional sobre la Estabilidad en el Empleo, cuyo contenido fue asumido en gran medida por el Gobierno, quedó constancia, por primera vez, de que los agentes sociales más representativos coincidían en la denuncia de los excesos de la contratación temporal y en la búsqueda de una estrategia concertada para combatirla. Parte de esa estrategia fue la creación de un nuevo tipo de contrato indefinido dirigido a colectivos específicos singularmente afectados por el

5 CUETO IGLESIAS, B., “Las ayudas a la contratación indefinida en España”, *cit.*, pp. 89-90; PÉREZ DEL PRADO, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 47-51.

6 *Cfr.* Ley 32/1984, de 2 de agosto.

7 Real decreto-ley 1/1992, de 3 de abril, luego Ley 22/1992, de 30 de julio.

desempleo y la inestabilidad laboral, que se caracterizaba por estar dotado de un régimen indemnizatorio reducido –treinta y tres días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año y hasta un máximo de veinticuatro mensualidades– en los casos de despido objetivo declarado improcedente. Aunque, en principio, el contrato se configuró como una medida de carácter provisional, ya que se hablaba de los cuatro años siguientes a la entrada en vigor del Real decreto-ley 8/1997, de 16 de mayo, las reformas de 2001, 2006, 2010 y 2011 lo fueron perpetuando mediante la apertura sucesiva de nuevos plazos de conversión de contratos temporales en contratos de fomento de la contratación indefinida y mediante la práctica generalización de los colectivos de trabajadores desempleados susceptibles de ser contratados bajo esta modalidad contractual.

La otra parte de la estrategia concertada para combatir la temporalidad consistió en incentivar la contratación indefinida, tanto ordinaria o tradicional como de fomento, de los colectivos con los que podía realizarse el nuevo contrato de fomento de la contratación indefinida (desempleados jóvenes entre dieciocho y veintinueve años; los parados de larga duración, inscritos más de un año como demandantes de empleo; los mayores de cuarenta y cinco años; y los minusválidos). Además, la estrategia utilizada implicaba la bonificación de la transformación de cualquier contrato de duración determinada o temporal en contratos de duración indefinida.

Así pues, en materia de incentivos al empleo se iniciaba en 1997 una nueva etapa caracterizada por la mayor importancia otorgada a estos instrumentos, que pasaron a regularse en una norma diferenciada que abandonaba, desde el punto de vista de su configuración técnica, el sistema generalizado de subvenciones por uno de bonificaciones de las cotizaciones sociales. Ello supuso una indudable flexibilización del procedimiento de concesión que, al consistir en una autoliquidación, evitaba requerimientos burocráticos excesivos<sup>8</sup>.

Con posterioridad, la reforma de 2001<sup>9</sup> –aunque profundizaba en las líneas esenciales de la de 1997 al conceder un papel protagonista al contrato de fomento de la contratación indefinida y a los estímulos de fomento del empleo– modificó los colectivos a los que se aplicaban las bonificaciones, al excluir a los jóvenes de 30 años e incorporar a las mujeres desempleadas entre 16 y 45 años y a los desempleados perceptores de la prestación contributiva de desempleo a los que restase, al menos, un año de cobro de dicha prestación. No obstante, incentivó de nuevo, superando la restricción del programa del año 2000, la transformación en indefinidos de todos los contratos de duración determinada o temporales. Este programa de fomento del empleo se prorrogó para el año 2002 y se mantuvo en lo esencial, al margen de las ligeras modificaciones efectuadas en los porcentajes de bonificación, en 2003, 2004 y 2005. En este último año los programas de fomento del empleo empezaron a incluirse, por lo demás, en la Ley de presupuestos generales del Estado en lugar de en la de acompañamiento.

### 3.2.2 La evaluación de los programas de incentivos a la contratación

No fue ésta, sin embargo, la principal novedad acaecida durante estos años en relación con los programas de incentivos a la contratación. Sin duda alguna, reviste mayor interés

---

8 PÉREZ DEL PRADO, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, cit., p. 53.

9 Real decreto-ley 5/2001, de 2 de marzo, luego Ley 12/2001, de 9 de julio.

la publicación en enero de 2005 del informe «Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas», que se encomendó, en el marco del diálogo social sobre el mercado de trabajo<sup>10</sup>, a una Comisión de Expertos con el objeto de evaluar el funcionamiento de las políticas de empleo, precisamente, desde las reformas laborales acometidas en el periodo 1992-1994. Ciertamente, aunque la evaluación de las políticas de empleo ya se había llevado a cabo en casi todos los países europeos, todavía no se había materializado en España<sup>11</sup>. Cobra, por ello, especial relevancia la valoración efectuada en este informe, cuyas conclusiones hay que seguir teniendo presentes en la actualidad. En concreto, resultan dignos de mención, en este momento, tres aspectos fundamentales:

En primer lugar, en el informe se considera que las subvenciones que estaban vigentes en nuestro país desde 1997 podían entenderse como medidas de apoyo a la inserción laboral de determinados colectivos o como medidas de fomento del empleo indefinido. Entendidas como medidas a favor de la inserción laboral de determinados colectivos, las subvenciones a la contratación, tal como se estaban aplicando, tenían dos deficiencias. Una, su amplia cobertura impedía que fueran realmente eficaces sobre los colectivos especialmente desfavorecidos en el mercado de trabajo. Y, dos, resultaba discutible que para dichos colectivos las subvenciones hubieran de limitarse a las nuevas contrataciones indefinidas y no a cualquier tipo de contratación. Si, por el contrario, se entendían como medidas de fomento del empleo indefinido, y mientras se mantuviesen los elevados niveles de temporalidad, las subvenciones a la contratación indefinida podían desempeñar un cierto papel como mecanismo a favor de la estabilidad. Ahora bien, para justificarlas era necesario ofrecer una evaluación rigurosa de sus resultados y comparar su eficacia con la de otros usos alternativos a los que pueden dedicarse los recursos que las financian.

En segundo lugar, el informe subraya que la evaluación de los efectos de las subvenciones a la contratación indefinida se enfrentaba a una doble dificultad: por un lado, la dificultad de identificar los distintos efectos de las políticas de empleo; y, por otro, la derivada de la forma en que tales ayudas se desarrollaban en nuestro país.

En efecto, como han constatado las múltiples evaluaciones y estudios existentes en el contexto internacional<sup>12</sup> independientemente de la forma en que se instrumenten las medidas a favor de la contratación, cualquier intervención de este tipo tiene, junto con el efecto deseado que la justifica, tres tipos de efectos más:

Primero, el efecto “peso muerto” o ganga, que describe la posibilidad de que la contratación del trabajador se hubiera producido de todos modos, aun sin la existencia de los incentivos, de manera que la bonificación o incentivo es un “gasto inútil” que se traduce en una ganancia neta para el empresario.

10 La Declaración para el Diálogo Social se firmó entre el Gobierno y los interlocutores sociales en julio de 2004.

11 AEVAL, *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*, cit., pp. 44 y ss. Sobre la importancia de la evaluación de las políticas activas de empleo y su tardía materialización en nuestro país puede verse, por todos, PÉREZ DEL PRADO, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, cit., pp. 28 y ss.

12 Pueden verse, por ejemplo, los citados en MARX, I., “Subvenciones al empleo y reducción de las cotizaciones empresariales. Dictamen de los estudios empíricos”, *Revista Internacional del Trabajo*, n.º 1, vol. 120, 2001, pp. 75 y ss.; AEVAL, *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*, cit., pp. 44 y ss.; o PÉREZ DEL PRADO, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, cit., pp. 101 y ss.

Segundo, el efecto “sustitución”, que significa que el incentivo puede provocar que unos individuos consigan empleo a costa de otros, es decir, puede originar que la empresa se decida por una persona del colectivo bonificado, cuya contratación es más barata, y deje fuera a otra persona. Ello, aunque no implica la disminución del paro, puede ser conveniente en ocasiones.

Tercero, el efecto “desplazamiento”, consistente en que la reducción de costes laborales causada por las bonificaciones a la contratación o subvenciones al empleo puede permitir a una empresa determinada reducir precios y expulsar del mercado de trabajo a otras empresas que no pueden acogerse a estos programas.

Por otra parte, el informe pone de manifiesto que a estas dificultades se añadían las procedentes de la forma en que las medidas a favor de la contratación se venían desarrollando en nuestro país. Como sigue ocurriendo en la actualidad, la existencia de una amplia gama de intervenciones en favor de la contratación –estatales y autonómicas– variables en función de los colectivos cubiertos y los instrumentos utilizados daban lugar a una complejidad e incertidumbre considerables.

Finalmente, en tercer lugar, el informe afirma que, si bien los incentivos a la contratación de los colectivos especialmente desfavorecidos en el mercado de trabajo podían estar justificados por razones de equidad y deberían mantenerse, aunque con una cierta reformulación para hacerlos más selectivos, las restantes medidas de fomento de la contratación indefinida no parecían ser la forma más adecuada de favorecer la estabilidad en el empleo. Aparte del considerable efecto de peso muerto que podían llevar aparejadas, se apunta que resultaba probable que estuvieran favoreciendo en mayor medida a las empresas con más rotación laboral y que, por tanto, estuviesen generando más inestabilidad.

### 3.2.3 El fallido intento racionalizador de la reforma 2006

Siguiendo, en principio, las indicaciones del mencionado informe, así como las contenidas en el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo, firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales el 9 de mayo de 2006, la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, se propuso abandonar los programas de fomento del empleo anuales contenidos en las sucesivas leyes de presupuestos para aportar un panorama de mayor estabilidad y permanencia que ofreciese una mejor selección de los colectivos incentivados frente a la excesiva ampliación de años anteriores. La exposición de motivos de la ley indicaba en este sentido que el nuevo Programa de Fomento del Empleo se dirigía, fundamentalmente, a impulsar la utilización de la contratación indefinida inicial por parte de las empresas. Por ello, concentraba los apoyos públicos en la contratación estable y favorecía la conversión de empleos temporales en fijos mediante un Plan extraordinario de carácter excepcional y vigencia limitada. Para alcanzar los objetivos señalados, además de mejorar la selección de los colectivos beneficiarios, la Ley 43/2006 amplió, con carácter general, la duración de los incentivos a cuatro años, con el objetivo de favorecer el mantenimiento del empleo, y sustituyó los porcentajes de bonificación –que suponen que la cuantía de la bonificación sea menor para los grupos con



menores salarios– por cuantías fijas de bonificación que garantizan su independencia del salario de la persona contratada<sup>13</sup>.

El mencionado programa no logró, sin embargo, alcanzar sus objetivos. De hecho, continuó la tendencia hacia la generalización de los colectivos bonificados iniciada en 1997, hasta el punto de que el único colectivo no subvencionado era el formado por los hombres mayores de 30 años y menores de 45, inscritos ininterrumpidamente durante menos de 6 meses, y no perceptores de prestaciones o subsidios de desempleo (aunque estaban incluidos aquellos a los que les restaba más de un año de percepción) ni de la renta activa de inserción<sup>14</sup>. A esta misma conclusión llegó la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios creada por la Ley 28/2006, de 18 de julio, que en su “Evaluación sobre la política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social”, publicada en el año 2009, recoge una serie de recomendaciones que resultan del máximo interés:

Por un lado, recuerda que todos los estudios nacionales e internacionales utilizados coinciden en cuestionar la eficacia de las bonificaciones cuando su población objetivo es excesivamente amplia. Por ello, aconseja restringir el uso de las bonificaciones para los grupos de trabajadores y tamaños de empresas que realmente tienen más dificultades para acceder o mantenerse en el empleo o para generarlo y mantenerlo, respectivamente.

Por otro lado, reconoce que la recesión iniciada en el año 2008 ha provocado un cambio radical en el panorama del mercado de trabajo en España, de forma que el problema ya no es la temporalidad, sino la destrucción de empleo. En consecuencia, debería abordarse un rediseño de la política de bonificaciones que tuviera presente que los dos grandes retos a los que deben dar respuesta las políticas activas del mercado de trabajo son la prevención de la pérdida de más puestos de trabajo y el impulso a la generación de empleo. Para frenar la destrucción de empleo, se subraya la conveniencia de utilizar las bonificaciones para mantener puestos de trabajo en la línea de algunas prácticas implementadas por otros países, como son las relativas a las reducciones de la jornada de trabajo<sup>15</sup>. En relación con la creación de empleo, se entiende que deberían sentarse las bases para una mejor generación de empleo mediante la formación para la reorientación sectorial o la mejora de la cualificación en el puesto de trabajo, lo cual puede estar ligado a bonificaciones selectivas e incluir otras medidas complementarias (por ejemplo, la mejora de la intermediación).

Merece la pena destacar, finalmente, que en uno de los estudios económicos más prestigiosos que en este momento se llevan a cabo sobre los efectos de las bonificaciones a la Seguridad Social –el dirigido por el profesor Toharia– se llega todavía más lejos, al afirmar que en una época como la iniciada en el año 2008 no puede obviarse la incapacidad de las bonificaciones para crear empleo, por lo que, quizá, deberían dejar de subvencionarse las contrataciones, dedicando los fondos liberados a otras medidas que puedan tener un mayor

13 Sobre estas modificaciones, ampliamente, CUETO IGLESIAS, B., “Las ayudas a la contratación indefinida en España”, *cit.*, pp. 95 y ss.; OCDE, *Empleo juvenil. España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, pp. 15 y ss.; PÉREZ DEL PRADO, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, *cit.*, pp. 66 y ss.

14 CUETO IGLESIAS, B., “Las ayudas a la contratación indefinida en España”, *cit.*, p. 93; PÉREZ DEL PRADO, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, *cit.*, pp. 66-67.

15 Hay que tener presente, sin embargo, que existen estudios –AEVAL, *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*, *cit.*, p. 135– que evidencian que estas medidas más que evitar los despidos los posponen, por lo que resulta preferible reorientar el empleo de sectores económicos necesitados de reconversión a sectores económicos de mayor futuro.

impacto directo sobre el nivel de empleo o en la propia protección social de los trabajadores que se encuentren en una situación de necesidad como consecuencia del desempleo<sup>16</sup>.

### 3.3 La tercera etapa: las bonificaciones y reducciones de cuotas durante la crisis

Las reformas en materia de bonificaciones y reducciones en las cotizaciones sociales desde el inicio de la crisis económica que marca el comienzo de la tercera etapa a analizar han sido incesantes<sup>17</sup>. Sin embargo, presentan una especial relevancia las modificaciones introducidas por las reformas laborales de 2010<sup>18</sup> y de 2012<sup>19</sup>.

#### 3.3.1 Las repercusiones de la evaluación en la reforma de 2010: la definición selectiva de colectivos

Así, la reforma de 2010 abordó la mejora de la política de bonificaciones a la contratación indefinida partiendo, según ella misma indica, del consenso general de que su práctica generalización había limitado gravemente su eficiencia. Sobre la base de este diagnóstico –reflejado en las conclusiones de la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados sobre esta materia en las que, a su vez, influyó decisivamente el informe del profesor Toharia<sup>20</sup>– la reforma derogó las medidas generales de la Ley 43/2006, conservando únicamente las relativas a trabajadores discapacitados, víctimas de violencia de género y doméstica y trabajadores en situación de exclusión social, y definió de manera más selectiva los colectivos de trabajadores cuya contratación indefinida bonificaba. Por un lado, incluyó a los jóvenes de hasta 30 años, pero con especiales problemas de empleabilidad, es decir, jóvenes desempleados que hubieran estado inscritos en la oficina de empleo al menos doce meses en los dieciocho meses anteriores a la contratación y que no hubieran completado la escolaridad obligatoria o careciesen de titulación profesional. Por otro lado, fusionando dos colectivos que hasta entonces aparecían por separado –trabajadores maduros y parados de larga duración<sup>21</sup>–, se refirió a los mayores de 45 años con una permanencia prolongada en el desempleo, que se concretó en al menos doce meses en los dieciocho meses anteriores a la contratación. De esta forma, a partir de este momento, el colectivo de mujeres dejó de tener un apartado específico como colectivo bonificado, y su contratación pasó a considerarse como una de las circunstancias que permite incrementar la cuantía de las bonificaciones.

Junto a ello, por lo que a las bonificaciones de base contractual se refiere, la reforma de 2010, entre otras cosas, reconoció una bonificación total de las cotizaciones sociales del contrato para la formación en un intento de incentivar su uso y, consiguientemente, las oportunidades

---

16 TOHARIA CORTÉS, L., *et. al.*, *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*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008, p. 270.

17 Su descripción pormenorizada puede encontrarse en BAJO GARCÍA, I., “Incentivos económicos y fiscales a la creación y mantenimiento del empleo”, *Actualidad Laboral*, n.º 19, 2012.

18 Real decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, luego Ley 35/2010, de 17 de septiembre.

19 Real decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, luego Ley 3/2012, de 6 de julio.

20 PÉREZ DEL PRADO, D., “Modificaciones al régimen de incentivos a la contratación (Real decreto-ley 3/2012)”, García-Perrote, I. y Mercader, J. R. (dirs.), *Reforma laboral 2012. Análisis práctico del RDL 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, 1ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2012, p. 137.

21 BAJO GARCÍA, I., “Incentivos económicos y fiscales a la creación y mantenimiento del empleo”, *cit.*, pp. 4 y ss. de la versión electrónica (en adelante, v.e.); PÉREZ DEL PRADO, D., “Modificaciones al régimen de incentivos a la contratación (Real decreto-ley 3/2012)”, *cit.*, p. 140.

de empleo de los jóvenes, y mantuvo, si bien creando su propio plan, las bonificaciones para la conversión de contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación en contratos indefinidos.

Además, la reforma de 2010 entendió necesario exigir que las nuevas contrataciones o transformaciones, salvo las referidas a contratos de relevo, supusieran un incremento del nivel de empleo fijo en la empresa<sup>22</sup>. Esta limitación, unida a la restricción de colectivos descrita, explica que tras la reforma de 2010 se redujeran, respecto al programa de 2006, en un 45 % el número de contratos bonificados<sup>23</sup>.

### 3.3.2 El apoyo al emprendedor tras la reforma de 2012

A pesar de que la disposición adicional novena de la Ley 35/2010 había previsto la evaluación anual de las bonificaciones a la contratación, la reforma de 2012 no parte de la evaluación en dicha materia, aunque la prevea para el futuro en sus disposiciones adicionales decimocuarta y decimoquinta. Eso sí, la exposición de motivos de la Ley 3/2012 indica que, de nuevo, se pretende racionalizar el sistema de bonificaciones para la contratación indefinida, cuya práctica generalizada ha limitado gravemente su eficiencia.

Vaya por delante que la reforma de 2012 se caracteriza, con carácter general, por significar un cierto desplazamiento, pese a los elementos de continuidad con las reformas de 2010 y 2011, de la tutela del trabajo propia del tradicional derecho del trabajo a la tutela de la empresa y la productividad<sup>24</sup>. No es de extrañar, por ello, que, en relación con los incentivos a la contratación, la reforma de 2012 inaugure una nueva tendencia consistente en encuadrar los incentivos dentro de las políticas de apoyo a la actividad empresarial o, si se prefiere, al impulso de los emprendedores, que difumina su pertenencia a la política de empleo “al servicio de los ciudadanos-trabajadores”<sup>25</sup>. Así viene a confirmarlo la nueva modalidad contractual por tiempo indefinido creada por la reforma: el contrato de apoyo a los emprendedores.

Como es conocido por todos, la extensión de la indemnización de treinta y tres días en la reforma laboral de 2012 hizo perder su atractivo al contrato de fomento de la contratación indefinida, que desapareció para dejar paso a este nuevo contrato. También en esta ocasión la nueva figura contractual queda ubicada extramuros del Estatuto de los trabajadores, pues se presenta con vocación de provisionalidad: concretamente, ex disposición transitoria 9ª. 2 de la Ley 3/2012, la posibilidad de realizar estos contratos queda condicionada a que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 %. El contrato nace, en todo caso, con la intención declarada de fomentar la contratación indefinida y la creación de empleo, especialmente de jóvenes desempleados y pymes, por ser quienes están sufriendo con mayor intensidad las consecuencias negativas de la crisis económica. Así pues, el planteamiento del

22 En el artículo 10.5 se detallaba la fórmula de cálculo: “Para calcular dicho incremento, se tomará como referencia el promedio diario de trabajadores con contratos indefinidos en el periodo de los noventa días anteriores a la nueva contratación o transformación, calculado como el cociente que resulte de dividir entre noventa el sumatorio de los contratos indefinidos que estuvieran en alta en la empresa en cada uno de los noventa días inmediatamente anteriores a la nueva contratación o transformación. Se excluirán del cómputo los contratos indefinidos que se hubieran extinguido en dicho periodo por despido disciplinario declarado como procedente, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador, o durante el periodo de prueba”.

23 PÉREZ DEL PRADO, D., “Modificaciones al régimen de incentivos a la contratación (Real decreto-ley 3/2012)”, *cit.*, p. 166.

24 RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Flexibilidad interna y externa en el Real decreto-ley 3/2012”, *diariolaley.es*, 2012, p. 1 de la v.e.

25 PÉREZ DEL PRADO, D., “Modificaciones al régimen de incentivos a la contratación (Real decreto-ley 3/2012)”, *cit.*, p. 168.

legislador es claro: crear una figura capaz de aunar promoción del empleo estable y potenciación de la iniciativa empresarial. Otra cosa es que tan ambicioso objetivo se haya conseguido con el perfil que, finalmente, se otorga al contrato de apoyo a los emprendedores, cuyos extremos más destacables son los siguientes:

En primer lugar, el contrato centra su atención en las empresas de menos de 50 trabajadores, por ser las que representan la mayor parte del tejido productivo español (el 99,23 %, según el Instituto Nacional de Estadística). Éstas son las únicas que pueden concertar este contrato que, obligatoriamente, debe formalizarse por escrito en el modelo que se establezca. El Real decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, ha suprimido la exigencia inicial de que el contrato se realizase a jornada completa por considerar razonable la ampliación del uso de una medida que “se ha revelado” como eficaz para fomentar la celebración de contratos de trabajo indefinido.

En segundo lugar, debe destacarse que la principal peculiaridad que presenta el régimen jurídico aplicable al nuevo contrato de apoyo a los emprendedores es la relativa a la duración de su período de prueba. Efectivamente, según el artículo 4.3 de la Ley 3/2012, en estos contratos la duración del período de prueba a que se refiere el artículo 14 del Estatuto de los trabajadores “será de un año en todo caso”. Se asiste, con ello, a una desnaturalización de la figura del período de prueba. Es más, puesto que durante un año existirá libre desistimiento empresarial y éste se caracteriza por constituir una excepción al carácter causal que exige el ordenamiento español en las extinciones por iniciativa empresarial, cabe pensar que el contrato de emprendedores abre la puerta a una suerte de contratación temporal no causal que no genera derecho a indemnización alguna. Aunque no sea éste el momento de entrar en el análisis de la cuestión<sup>26</sup>, lo cierto es que se ha dudado de la compatibilidad entre un período de prueba tan dilatado y las exigencias derivadas del Convenio n.º 158 de la OIT sobre la terminación de la relación de trabajo o de la Carta Social Europea de 1961. Del mismo modo, como consecuencia de la falta de protección frente al despido de estos trabajadores, cabría cuestionar la avenencia entre la figura estudiada y el derecho al trabajo del artículo 35 de la CE, y, entre otras cosas, podría ponerse en duda si, desde el punto de vista del principio de igualdad del artículo 14 de la CE, está justificada la desigualdad de trato en función del tamaño de la empresa que el contrato trae consigo. En todo caso, pese a las objeciones formuladas, la STC 119/2014, de 16 de julio, ha respaldado finalmente la constitucionalidad de la duración del período de prueba del contrato de emprendedores, fundamentalmente por considerar que en un contexto de grave crisis económica y alto desempleo dicha duración es una medida coyuntural que encuentra justificación “sobre todo, en la específica y legítima finalidad de potenciar la iniciativa empresarial como instrumento para contribuir, junto con otras medidas de su régimen jurídico, a promover la creación de empleo estable, de conformidad con el mandato que el artículo 40.1 CE dirige a los poderes públicos para llevar a cabo una política orientada al pleno empleo”.

En tercer lugar, es necesario tener en cuenta que, como garantía frente al llamado “efecto sustitución”, se prohíbe celebrar el contrato a las empresas que, en los seis meses anteriores, hubieran adoptado “decisiones extintivas improcedentes”. Sin embargo, no se impide el uso de esta modalidad contractual por haber recurrido el empresario en los seis meses anteriores

---

26 El tema se trata ampliamente en LÓPEZ TERRADA, E., *Las modalidades de contratación en la reforma laboral de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 21-40.

a su facultad de libre desistimiento empresarial durante el período de prueba. En consecuencia, tras extinguirse un contrato de apoyo a los emprendedores por libre desistimiento del empresario, será posible celebrar otro con un trabajador diferente y así sucesivamente. Esta concatenación de contratos formalmente indefinidos pero temporales *de facto* ha llevado a la doctrina a preguntarse, no sin razón, por una posible vulneración de la Directiva 99/70/CE, que en la cláusula 5.1 de su anexo contempla medidas destinadas a prevenir los abusos “como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada”<sup>27</sup>.

Finalmente, debe indicarse que el establecimiento de un período de prueba de un año de duración no ha sido la única medida ideada para incentivar el uso del contrato. Se reconocen, además, una serie de incentivos fiscales y bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social en los apartados cuarto y quinto del artículo 4 de la Ley 3/2012. Aunque la norma vincula su percepción al mantenimiento en el empleo del trabajador durante tres años (artículo 4.7), queda claro que el funcionamiento del contrato resulta independiente de la percepción de los incentivos a la contratación y que, por consiguiente, el contrato puede convertirse en un período de prueba de un año, con las criticables consecuencias que de ello derivan. Por otra parte, tras la tramitación parlamentaria, se han ampliado las obligaciones de mantenimiento del empleo exigiendo la conservación del nivel de empleo en la empresa alcanzado con el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores durante, al menos, un año desde la formalización del contrato.

Los incentivos fiscales son dos: una deducción fiscal de 3.000 euros para las empresas que carecen de personal contratado; y otro para las empresas de menos de cincuenta trabajadores que contraten desempleados beneficiarios de una prestación contributiva por desempleo que hubiesen percibido la prestación durante, al menos, tres meses<sup>28</sup>. El Real decreto-ley 3/2012 no desarrolló, inicialmente, los detalles técnicos de los dos tipos de incentivos fiscales que anunciaba y, por este motivo, se procedió a efectuar esta labor en su tramitación parlamentaria, modificando, con efectos a partir de la entrada en vigor del Real decreto-ley, el artículo 43 del texto refundido de la Ley del impuesto sobre sociedades, aprobado por el Real decreto legislativo 4/2004, de 5 de marzo. En el supuesto de que el contrato se realice a tiempo parcial, tales incentivos fiscales se disfrutarán de modo proporcional a la jornada de trabajo pactada en el contrato.

Con independencia de los mencionados incentivos fiscales, las empresas pueden obtener las bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social descritas en el apartado cinco del artículo 4 de la ley si contratan determinados desempleados inscritos en la oficina de empleo: jóvenes de entre 16 y 30 años, ambos inclusive, o mayores de 45 años. Desaparece, pues, el requisito, exigido por el Real decreto-ley 3/2012, de que los mayores de 45 años hayan estado inscritos como demandantes de empleo al menos doce meses en los dieciocho anteriores a la contratación. Estas bonificaciones se incrementan de concertarse el contrato con mujeres, pero recuperando, acertadamente a mi juicio, la exigencia de que se trate de

27 GÓMEZ ABELLEIRA, F. J., “Medidas para favorecer el empleo estable: el contrato de apoyo a los emprendedores y la recuperación de la conversión en indefinidos por reiteración de contratos temporales”, García-Perrote, I. y Mercader, J. R. (dirs.), *Reforma laboral 2012. Análisis práctico del RDL 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, 1.ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2012, p. 58; MIRANDA BOTO, J. M., “El nuevo contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores”, *Actualidad Laboral*, n.º 8, 2012, p. 2 de la v.e.

28 El importe de esta deducción fiscal es equivalente al 50 % de la prestación por desempleo que el trabajador tuviera pendiente de percibir en el momento de la contratación, con el límite de doce mensualidades.

ocupaciones en las que este colectivo esté menos representado; y si el contrato se celebra a tiempo parcial, se disfrutarán de modo proporcional a la jornada de trabajo pactada en el contrato.

Con todo, la concesión de incentivos no parece estar resultando decisiva en el uso de estos contratos. En efecto, en el año 2012 fueron menos del 40 % de los contratos de apoyo a los emprendedores celebrados –algo más de 82.000– los que se acogieron a alguno de los incentivos descritos<sup>29</sup>, y en el año 2014 –en el que se formalizaron algo más de 98.751– el impacto sobre este tipo de contrato de las deducciones fiscales previstas alcanzó el 5,5 % del total de contratos acogidos a alguna deducción<sup>30</sup>.

Al margen del nuevo contrato de apoyo a los emprendedores, la Ley 3/2012, si bien derogó alguna de las bonificaciones existentes –como la concedida en la Ley 43/2006 por reincorporación tras la suspensión del contrato por maternidad o excedencia por cuidado de hijo–, reconoció otros incentivos a la contratación. Así, por ejemplo, fijó reducciones en las cuotas a la Seguridad Social por realizar contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores desempleados inscritos en la oficina de empleo o transformarlos en indefinidos (artículo 3); bonificó el tránsito a contrataciones indefinidas en los contratos en prácticas, de relevo, y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación<sup>31</sup> en empresas de menos de cincuenta trabajadores (artículo 7); apoyó también con bonificaciones la prolongación del período de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo, comercio vinculado al mismo y hostelería (disposición adicional duodécima); incluyó a las víctimas del terrorismo en la Ley 43/2006 (disposición final decimocuarta); o conservó las bonificaciones vinculadas a la suspensión de contratos y la reducción de jornada (artículo 15).

No parece, en consecuencia, que con la reforma de 2012 se racionalizara finalmente el panorama de incentivos a la contratación. Buena prueba de ello es que el Real decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, se aprobara con el objeto de cumplir “*con las recomendaciones de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de dirigir las bonificaciones a la contratación a colectivos con dificultades objetivas y especiales para acceder al mercado de trabajo, haciéndolas más efectivas y ofreciendo mayor seguridad jurídica*”. Para cumplir con este fin, el Real decreto-ley 20/2012 decidió suprimir el derecho de las empresas a la aplicación de bonificaciones por la contratación de trabajadores, incluso tratándose de bonificaciones ya reconocidas y que se venían aplicando, con la única excepción de las declaradas expresamente vigentes en su disposición transitoria sexta. Pero esta decisión, lejos de aclarar el panorama de incentivos a la contratación, incrementó la confusión en cuanto a su vigencia y, tiempo después, la disposición final quinta de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, ha redactado de nuevo la disposición transitoria sexta del Real decreto-ley 20/2012, precisando las bonificaciones que deben considerarse vigentes y “resucitando” algunas de las que previamente había suprimido esta norma<sup>32</sup>.

29 NAVARRO NIETO, F. y COSTA REYES, A., “Reformas laborales y políticas de empleo”, *Revista de Derecho Social*, n.º 60, 2013, p. 18, nota 19.

30 CES, *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2014*, cit., pp. 313-314.

31 Derogado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, desde el 1 de enero de 2013.

32 FERNÁNDEZ PRATS, C. y TATAY PUCHADES, C., “Financiación, cotización y recaudación”, Roqueta, R. y García, J. (dirs.), *Derecho de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 187-188.

## 4 los nuevos incentivos a la contratación: la urgente necesidad de crear empleo

### 4.1 Los estímulos a la contratación de jóvenes: las Leyes 11/2013 y 18/2014

La Ley 11/2013 se incorpora al “abigarrado” panorama de incentivos, profundizando, claramente, en la tendencia iniciada en el año 2012, pues no cabe pasar por alto que la norma, junto a los estímulos a la contratación que a continuación serán objeto de análisis, recoge un conjunto de medidas de fomento del emprendimiento y el autoempleo como parte de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, en principio, se presentó como el resultado de un proceso de diálogo y participación con los interlocutores sociales y, además, se enmarca dentro del Plan Nacional de Reformas puesto en marcha por el Gobierno y responde a las recomendaciones que, en materia de empleo joven, ha realizado la Comisión Europea, incluyendo la reciente “Garantía Juvenil”, en virtud de la cual los Gobiernos de la Unión Europea se han comprometido a proporcionar a los menores de 25 años que abandonan el sistema educativo o están en paro, empleo, formación o prácticas en un plazo máximo de cuatro meses. Cabe destacar a este respecto que el 8 de febrero de 2013 el Consejo Europeo decidió crear una “Iniciativa sobre Empleo Juvenil” que está abierta a todas las regiones que tengan tasas de desempleo juvenil por encima del 25 % y que actuará en apoyo de medidas establecidas en el conjunto de las que se dedican al empleo juvenil, propuestas por la Comisión en diciembre de 2012, y en particular en apoyo de la Garantía Juvenil propuesta por el Ejecutivo comunitario el 5 de diciembre de 2012.

En todo caso, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven contiene cien medidas para combatir el desempleo entre los jóvenes, 15 de las cuales son actuaciones “de choque” o alto impacto cuyos resultados se esperan a corto plazo. Pues bien, seis de esas quince medidas se recogieron como estímulos a la contratación en el capítulo III del Real decreto-ley 4/2013, ahora capítulo III de la Ley 11/2013. Sin embargo, no hay que olvidar que, el mismo día de su aprobación, los sindicatos denunciaron que el Real decreto-ley 4/2013 incluía medidas no consultadas ni discutidas con los interlocutores sociales –como la bonificación por la contratación de jóvenes a través de empresas de inserción o la posibilidad de que las ETT puedan suscribir contratos de formación<sup>33</sup>– que implican una precarización tanto en la inserción laboral de los jóvenes como en sus condiciones de trabajo.

De este modo, hasta que la tasa de desempleo española se sitúe por debajo del 15 % (disposición transitoria primera de la Ley 11/2013), pasan a formar parte de las medidas de fomento de la contratación los incentivos descritos en los artículos 9 a 14 de la ley.

#### 4.1.1 Los incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa

Del primero de los incentivos pueden beneficiarse las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, que celebren contratos a tiempo parcial “con vinculación formativa” con jóve-

<sup>33</sup> El Real decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, ha incorporado la posibilidad de que las empresas de trabajo temporal suscriban, también, contratos en prácticas.



nes desempleados menores de treinta años que cumplan alguno de los requisitos siguientes (artículo 9.2):

- a) No tener experiencia laboral o que esta sea inferior a tres meses.
- b) Proceder de otro sector de actividad. Tras el Real decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, se aclara que, a estos efectos, se entenderá por sector de actividad el identificado como Clase mediante un código numérico de cuatro cifras en el anexo del Real decreto 475/2007, de 13 de abril, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2009 (CNAE-2009), de acuerdo con su artículo 3.d).
- c) Ser desempleado y estar inscrito ininterrumpidamente en la oficina de empleo al menos doce meses durante los dieciocho anteriores a la contratación.
- d) Carecer de título oficial de enseñanza obligatoria, de título de formación profesional o de certificado de profesionalidad.
- e) Ser personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España. Se trata de los jóvenes 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 %, que cumplan con los requisitos recogidos en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, para beneficiarse de una acción derivada del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Asimismo, se trata de los jóvenes mayores de 25 años y menores de 30, hasta que su tasa de desempleo se sitúe por debajo del 20 %, según la Encuesta de Población Activa correspondiente al último trimestre del año, que cumplan con los requisitos recogidos en la Ley 18/2014 para beneficiarse de una acción derivada del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (artículo 88 d) de la Ley 18/2014, modificado por la Ley 25/2015, de 28 de julio). Ello supone, como regla general, no haber trabajado en los 30 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud; no haber recibido acciones educativas que conlleven más de 40 horas mensuales en los 90 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud; y no haber recibido acciones formativas que conlleven más de 40 horas mensuales en los 30 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud (cfr. artículos 88 d), 97 y disposición adicional vigesimosexta de la Ley 18/2014 tras las modificaciones introducidas por la Ley 25/2015).

Como se ha dicho, la percepción del incentivo –consistente en una reducción durante doce meses como máximo de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado, del 100 % en el caso de que el contrato lo suscriban empresas cuya plantilla sea inferior a 250 personas, o del 75 % en el supuesto de que la empresa contratante tenga una plantilla igual o superior a esa cifra<sup>34</sup>– queda vinculado a que se concierte un contrato a tiempo parcial y a que exista vinculación formativa. Sin embargo, no se admite cualquier contratación a tiempo parcial ni cualquier vinculación formativa. Así, se exige que la jornada pactada en el contrato no sea superior al 50 % de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable, salvo en el caso de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que podrá alcanzar el 75 % de la jornada, si bien puede tratarse tanto de un contrato por tiempo indefinido como de duración determinada (artículo 9.4). El requisito de vinculación formativa se concreta, por su parte, requiriendo a

---

34 Además, según el artículo 9.1.2º, «el incentivo podrá ser prorrogado por otros doce meses, siempre que el trabajador continúe compatibilizando el empleo con la formación, o la haya cursado en los seis meses previos a la finalización del periodo a que se refiere el párrafo anterior».



los trabajadores compatibilizar el empleo con la formación o justificar haberla cursado en los seis meses previos a la celebración del contrato. La formación, no obstante, no tiene que estar vinculada específicamente al puesto de trabajo objeto del contrato y puede ser, bien formación acreditable oficial o promovida por los Servicios Públicos de Empleo, bien formación en idiomas o tecnologías de la información y la comunicación de una duración mínima de 90 horas en cómputo anual (artículo 9.3).

Ante la generalidad de estas exigencias, no cabe sino cuestionarse por la capacidad de estos contratos para ser, además de una vía de inserción barata y precaria, una forma de asegurar a los jóvenes niveles adecuados de cualificación profesional que realmente mejoren su empleabilidad. Quizá hubiera sido preferible definir más específicamente a los jóvenes implicados en el incentivo y las características de su formación, buscando con la ayuda, por ejemplo, que los jóvenes adaptasen su formación hacia sectores innovadores, como en el modelo sueco<sup>35</sup>, o destinándola, como se ha hecho en Irlanda recientemente, sólo a jóvenes procedentes del sector de la construcción para otorgarles capacitación en la instalación de tecnologías verdes en hogares y empresas o para llevar a cabo verificaciones del cumplimiento de los criterios de eficiencia energética<sup>36</sup>.

Por lo demás, y con el fin de evitar el “efecto sustitución”, se prohíbe que las empresas –trabajadores autónomos incluidos– hayan adoptado, en los seis meses anteriores a la formalización del contrato, decisiones extintivas improcedentes<sup>37</sup>. Junto a ello se establece una obligación de mantener el nivel de empleo alcanzado con el contrato –durante, al menos, un periodo equivalente a la duración de dicho contrato con un máximo de doce meses desde su celebración– cuyo incumplimiento obliga al reintegro de los incentivos<sup>38</sup>, así como una obligación de formalización escrita de los contratos en el modelo que establezca el Servicio Público de Empleo Estatal.

Regap



ESTUDIOS

#### 4.1.2 La reducción de la cotización a la Seguridad Social por la contratación indefinida de jóvenes a través de microempresas y autónomos

El segundo de los incentivos consiste en una reducción del 100 % de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante el primer año de contrato que se concede a las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, que contraten de manera indefinida, a tiempo completo o parcial, a un joven desempleado menor de treinta años.

En este caso, son las empresas, o los trabajadores autónomos, los que deben reunir, acumulativamente, los requisitos enumerados en el artículo 10.1 de la Ley 11/2013, de 26 de julio:

35 AEVAL, *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*, cit., p. 23.

36 AEVAL, *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*, cit., p. 138.

37 Ahora bien, la limitación afectará únicamente a las extinciones producidas a partir del 24 de febrero de 2013 y se refiere a la cobertura de aquellos puestos de trabajo del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro o centros de trabajo.

38 No obstante, no se considerará incumplida la obligación de mantenimiento del empleo cuando el contrato de trabajo se extinga por causas objetivas o por despido disciplinario cuando uno u otro sea declarado o reconocido como procedente, ni las extinciones causadas por dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores o por la expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato, o por resolución durante el periodo de prueba.

a) Tener, en el momento de realizar el contrato, una plantilla igual o inferior a nueve trabajadores.

b) No haber tenido ningún vínculo laboral anterior con el trabajador.

c) No haber adoptado, en los seis meses anteriores a la formalización del contrato, decisiones extintivas improcedentes<sup>39</sup>.

d) No haber firmado con anterioridad otro contrato con arreglo al artículo 10.1, salvo que el contrato se hubiera extinguido por causa no imputable al empresario o por resolución durante el periodo de prueba, si bien en este caso el periodo total de bonificación no podrá exceder, en conjunto, de doce meses.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que de la concesión de estos incentivos quedan expresamente excluidos los contratos de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores; los contratos para trabajos fijos discontinuos; y los contratos indefinidos de trabajadores discapacitados bonificados de la Ley 43/2006 (artículo 10.2).

Por lo demás, junto a exigencias de carácter formal idénticas a las de los contratos a tiempo parcial con vinculación formativa, la ley impone obligaciones de mantenimiento en el empleo del trabajador contratado<sup>40</sup> y obligaciones de mantenimiento del nivel de empleo en la empresa<sup>41</sup>.

#### 4.1.3 Los incentivos del contrato “generaciones”

El tercer incentivo combina el apoyo al emprendedor –en este caso joven– con el fomento del empleo de los desempleados de 45 o más años a los que, en este caso, a diferencia del contrato de apoyo a los emprendedores, sí se les exige el cumplimiento de ciertos requisitos. Efectivamente, según el artículo 11 de la ley, tendrán derecho a una reducción del 100 % de todas las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y las cuotas de recaudación conjunta, durante los doce meses siguientes a la contratación los trabajadores por cuenta propia menores de treinta años, y sin trabajadores asalariados, que a partir del 24 de febrero de 2013 contraten por primera vez, de forma indefinida, a tiempo completo o parcial, a personas desempleadas de edad igual o superior a cuarenta y cinco años, inscritas ininterrumpidamente como desempleadas en la oficina de empleo al menos durante doce meses en los dieciocho meses anteriores a la contratación o que resulten beneficiarios del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

Una vez más, se condiciona la concesión del incentivo al mantenimiento del empleo del trabajador contratado –dieciocho meses desde el inicio de la relación laboral– salvo si el contrato

39 También aquí, *ex artículo 10.1 c)*, la limitación afecta únicamente a las extinciones producidas a partir del 24 de febrero de 2013, y para la cobertura de aquellos puestos de trabajo del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro o centros de trabajo.

40 Al menos dieciocho meses desde la fecha de inicio de la relación laboral, salvo que el contrato se extinga por causa no imputable al empresario o por resolución durante el periodo de prueba, según el artículo 10.4 de la ley.

41 Se trata, *ex artículo 10.4*, de mantener el nivel de empleo en la empresa alcanzado con el contrato durante, al menos, un año desde la celebración del contrato. El incumplimiento de ambos tipos de obligaciones de mantenimiento del empleo implicará el reintegro de los incentivos, si bien tales obligaciones no se considerarán incumplidas en los mismos supuestos descritos en el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa.

se extingue por causa no imputable al empresario o por resolución durante el periodo de prueba. En estos casos se permite, por cierto, realizar un nuevo contrato “generaciones”, pero teniendo en cuenta que el periodo total de aplicación de la reducción no podrá exceder, en conjunto, de doce meses (artículo 11.2 y 11.3).

#### 4.1.4 El contrato “primer empleo” joven y los incentivos a su transformación en indefinido

A diferencia de los casos anteriores, el cuarto de los incentivos previstos por la ley supone una bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social durante tres años que puede obtenerse si, una vez transcurrido un plazo mínimo de tres meses desde su celebración, se transforman en indefinidos los nuevos contratos temporales “de primer empleo” siempre que la jornada pactada sea al menos del 50 % de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable<sup>42</sup>.

La novedad en este caso no es, evidentemente, la bonificación de la transformación de contratos temporales en indefinidos –que ya es un clásico en la materia–, sino la creación de un nuevo contrato temporal “de primer empleo” encaminado a incentivar la adquisición de una primera experiencia profesional a jóvenes desempleados menores de treinta años que no tengan experiencia laboral o cuya experiencia laboral sea inferior a tres meses. Estos contratos se regirán por lo establecido para los contratos eventuales en el artículo 15.1.b) del ET y sus normas de desarrollo, pero con una serie de excepciones. Así, se considerará causa del contrato la adquisición de una primera experiencia profesional; la duración mínima del contrato será de tres meses y la duración máxima de seis meses, salvo que se establezca una duración superior por convenio colectivo sectorial estatal o, en su defecto, por convenio colectivo sectorial de ámbito inferior, sin que en ningún caso dicha duración pueda exceder de 12 meses; y el contrato deberá celebrarse a jornada completa o a tiempo parcial siempre que, en este último caso, la jornada sea superior al 75 % de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable. Además, como en las restantes medidas, el artículo 12.3 de la Ley 11/2013 exige que empresas y trabajadores autónomos no hayan adoptado, en los seis meses anteriores a la realización del contrato, decisiones extintivas improcedentes.

Sin perjuicio de lo que después se dirá sobre su valor como medida de “choque”, es evidente que la regulación descrita introduce prácticamente una “descausalización” del contrato eventual contraria a la casi generalizada reivindicación doctrinal en materia de contratación temporal, que, como es sabido, se refiere a la necesidad de delimitar con mayor rigor las causas de los contratos temporales, sin dejar esta tarea en manos de la negociación colectiva<sup>43</sup>. Las consecuencias que esta medida puede tener sobre la tasa de temporalidad española no requieren excesivo comentario si se tiene en cuenta que desde 1997 todas y cada una de las reformas laborales que han modificado la regulación de las modalidades de contratación se han propuesto rebajar las excesivas tasas de temporalidad y erradicar la dualidad laboral,

42 Según el artículo 12.4, la bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social será de 41,67 euros/mes (500 euros/año), durante tres años. Si el contrato se hubiera celebrado con una mujer, la bonificación por transformación será de 58,33 euros/mes (700 euros/año). Los apartados 5 y 6 detallan las obligaciones de mantenimiento del nivel de empleo alcanzado –en este caso, durante doce meses– y de formalización escrita en el modelo establecido por el Servicio Público de Empleo Estatal.

43 Por todos, SALA FRANCO, T., PÉREZ INFANTE, J. I. y LÓPEZ TERRADA, E., *Las modalidades de la contratación laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, p. 220.

y, aun así, España, con una tasa del 25,3 %, es el segundo país de la Unión Europea con la tasa de temporalidad más elevada, solo superado por Polonia<sup>44</sup>.

#### 4.1.5 Incentivos al contrato en prácticas para el primer empleo

En quinto lugar, el artículo 13 de la Ley 11/2013 reconoce que las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, que concierten un contrato en prácticas con un menor de treinta años, tendrán derecho a una reducción del 50 % de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante toda la vigencia del contrato. Si el trabajador estuviese realizando las prácticas no laborales que regula el RD 1543/2011, de 31 de octubre, en el momento de la concertación del contrato de trabajo en prácticas, la reducción de cuotas será del 75 %. Tratándose de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, el incentivo será del 100 %, pues tras la reforma operada por el Real decreto-ley 8/2014, luego Ley 18/2014, de 15 de octubre, se aplicará de forma adicional una bonificación del 50 % en el supuesto previsto en el primer párrafo del artículo 13.2, y del 25 % en el supuesto previsto en el segundo párrafo de dicho precepto de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante toda la vigencia del contrato. La bonificación se aplicará a todas aquellas contrataciones que se efectúen hasta el 30 de junio de 2016. El mencionado artículo 13 dispone además, en su apartado primero, que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11.1 del ET, podrán realizarse contratos en prácticas con jóvenes menores de treinta años, aunque hayan transcurrido cinco o más años desde la terminación de los correspondientes estudios<sup>45</sup>.

Con independencia de ello, la reforma de 2013 ha considerado necesario modificar, una vez más, el marco normativo de los contratos formativos del modo siguiente:

Por un lado, se reforma el régimen jurídico de los contratos de trabajo en prácticas, permitiendo contratar en prácticas basándose en un certificado de profesionalidad obtenido como consecuencia de un contrato para la formación y el aprendizaje, cosa que antes estaba expresamente prohibida<sup>46</sup>.

Por otro lado, queda alterado el régimen jurídico de los contratos para la formación y el aprendizaje, al permitirse, como ya se ha mencionado, que las empresas de trabajo temporal celebren contratos para la formación y el aprendizaje con los trabajadores contratados para ser puestos a disposición de las empresas usuarias de acuerdo con la normativa reguladora de este tipo de contratos<sup>47</sup>. Con posterioridad, el Real decreto-ley 16/2013 ha reconocido idéntica posibilidad de uso por parte de las empresas de trabajo temporal para los contratos en prácticas<sup>48</sup>. Además, el artículo 109 de la Ley 18/2014 previó, mediante la modificación de

---

44 Según datos publicados por Eurostat el 5 de octubre de 2012.

45 Para aplicar ambas medidas, es necesaria la formalización escrita de los contratos en el modelo que establezca el Servicio Público de Empleo Estatal (artículo 13.3).

46 La disposición final segunda de la Ley 11/2013, de 26 de julio, suprime con esta finalidad el párrafo cuarto del artículo 11 c) del ET.

47 Para cumplir este objetivo, las disposiciones finales tercera y cuarta modifican los artículos 6.2, 7.1, 10.2 y 12.3 bis de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal y los artículos 6 bis y 201 del RD 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

48 Para ello, el artículo 3 del Real decreto-ley 16/2013 modifica los artículos 6.2, 7.1 y 10.2 de la Ley 14/1994, de 1 de junio. En materia de bonificaciones, se da nueva redacción para incluir el supuesto al artículo 7.2 de la Ley 3/2012.

la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, que para las personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil la cuantía máxima de las bonificaciones por la actividad formativa se pueda elevar. Asimismo, planificó la introducción, también por medio de la citada orden, de una bonificación adicional para financiar los costes derivados de la obligada tutorización de cada trabajador a través del contrato para la formación y el aprendizaje. Estas modificaciones se han llevado a cabo, finalmente, a través de la Orden ESS/41/2015, de 12 de enero.

La realización de estas reformas como medidas para potenciar el empleo juvenil recuerda la capacidad de los contratos formativos para aunar dos planos: por un lado, la formación de los trabajadores, que puede ser insuficiente, bien por tratarse de trabajadores faltos de titulación, bien por ser trabajadores que, pese a haber obtenido una titulación, carecen por completo de experiencia profesional; y, por otro lado, la inserción profesional, el acceso al mercado de trabajo. Pero, al mismo tiempo, cualquier propuesta encaminada a promocionar este tipo de contratos recuerda también que las dificultades para integrar ambas vertientes ya son tradicionales en nuestro país. En todo caso, desde el inicio de la crisis, todas las modificaciones efectuadas son claros exponentes del “triumfo” de la concepción de estos contratos como medidas de fomento del empleo<sup>49</sup>. Aunque, ciertamente, las alarmantes cifras de desempleo juvenil autorizan en parte el refuerzo de esta concepción, se corre el riesgo, especialmente en el contrato para la formación y el aprendizaje, de que la finalidad de inserción laboral “desdibuje” por completo la vertiente formativa hasta el punto de “desnaturalizar” estos contratos. Además, dada la dudosa eficacia y eficiencia de este tipo de medidas, y dado su carácter contradictorio con el objetivo de la estabilidad en el empleo, cabría preguntarse por la necesidad de añadir a los incentivos a contrataciones iniciales para la formación y el aprendizaje introducidos por la reforma 2012 las nuevas reducciones para contrataciones iniciales en prácticas.

#### 4.1.6 Incentivos a la incorporación de jóvenes a entidades de la economía social

Finalmente, en sexto lugar, el artículo 14 de la Ley 11/2013 prevé incentivos destinados a las entidades de la economía social. Se trata, concretamente, de bonificaciones que se reconocen a las cooperativas o sociedades laborales que incorporen trabajadores desempleados menores de 30 años como socios trabajadores o de trabajo; y de bonificaciones aplicables a las empresas de inserción en los supuestos de contratos de trabajo suscritos con personas menores de 30 años en situación de exclusión social incluidas en el artículo 2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre<sup>50</sup>. Cabría pensar que estas últimas, aunque ciertamente no han sido negociadas ni discutidas con los interlocutores sociales, encuentran su justificación en razones de justicia social. Sin embargo, ya existen bonificaciones aplicables a las empresas de inserción y, de hecho, el propio artículo 14 de la Ley 11/2013 declara la incompatibilidad de las nuevas medidas con las previstas en el artículo 16.3 a) de la Ley 44/2007.

49 LÓPEZ TERRADA, E., *Las modalidades de contratación en la reforma laboral de 2012*, cit., pp. 60 y ss.

50 En el primer caso se trata de bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social durante tres años, cuya cuantía será de 66,67 euros/mes (800 euros/año). Tratándose de cooperativas, las bonificaciones se aplicarán cuando éstas hayan optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena, en los términos de la disposición adicional cuarta de la LGSS. En el segundo caso, se trata de bonificaciones de 137,50 euros/mes (1.650 euros/año) durante toda la vigencia del contrato o durante tres años, en caso de contratación indefinida, que no serán compatibles con las previstas en el artículo 16.3.a) de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre.

#### 4.1.7 Bonificaciones por contrataciones indefinidas de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil: La Tarifa Joven

La Ley 18/2014 concreta la regulación de una serie de medidas de apoyo a la contratación que describen sus artículos 107 a 109. Su evaluación se augura –cómo no– en su artículo 110. La mayoría de estas medidas se han analizado ya, pues consisten en modificaciones de la Ley 11/2013 o en previsiones de modificaciones relacionadas con la bonificación de los contratos para la formación y el aprendizaje. Existe otra medida, sin embargo, que se refiere a la contratación indefinida de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

En efecto, el artículo 107 de la Ley 18/2014 dispone que, desde la entrada en vigor del Real decreto-ley 8/2014 hasta el 30 de junio de 2016, las empresas, incluidos los trabajadores autónomos y las entidades de la economía social, que contraten de forma indefinida, incluida la modalidad fija discontinua, a una persona beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, disfrutarán de una bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social por un importe de 300 euros. La duración de la bonificación será de 6 meses, estando obligada la empresa –o el trabajador autónomo– a mantener al trabajador al menos seis meses desde el inicio de la relación laboral. En caso de incumplimiento de esta obligación, se deberá proceder al reintegro de la bonificación. Esta limitada obligación de mantenimiento del empleo llevó a la doctrina que comentó el real decreto-ley en que la norma tiene su origen a calificar el carácter indefinido de la contratación que se bonifica como “más formal que material”<sup>51</sup>.

Además, las empresas o trabajadores autónomos estarán obligados a incrementar con la nueva contratación tanto el nivel de empleo indefinido como el nivel de empleo total, y mantener el nuevo nivel alcanzado con la contratación durante todo el periodo de disfrute de la bonificación. Para calcular dicho incremento, se tomará como referencia el promedio diario de trabajadores que hayan prestado servicios en los treinta días naturales anteriores a la formalización del contrato. No obstante, a efectos de examinar el cumplimiento de estos requisitos, no se tendrán en cuenta las extinciones de contratos por causas objetivas o por despidos disciplinarios que no hayan sido declarados improcedentes ni las debidas a extinciones causadas por dimisión, muerte, o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores. Cuando la contratación es a tiempo parcial, la jornada será como mínimo del 50 % de la correspondiente a la de un trabajador a tiempo completo comparable, aplicándose una bonificación de entre 150 y 225 euros para este supuesto en función de la jornada de trabajo. Ahora bien, la bonificación será inexistente en los supuestos generales de la Ley 43/2006 y en los supuestos de contrataciones de trabajadores cuya actividad determine la inclusión en cualquiera de los sistemas especiales establecidos en el Régimen General de la Seguridad Social.

Por lo demás, el artículo 107 declara compatible esta medida con todo tipo de incentivos siempre que el importe mensual a cotizar por la empresa o el trabajador autónomo no sea negativo. Si la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social del trabajador que da derecho a la bonificación fuera inferior al importe de ésta, el exceso podrá descontarse de la aportación empresarial final que resulte en la liquidación mensual en la que figure incluido el citado trabajador, siempre que la misma no resulte negativa.

---

51 CASAS BAAMONDE, M. E.; RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.; y VALDÉS DAL-RÉ, F., “El Real decreto-ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo”, *Relaciones Laborales*, n.º 9, 2014.

## 4.2 Los nuevos estímulos a la contratación indefinida

### 4.2.1 La tarifa plana reducida para nuevas contrataciones indefinidas

Partiendo de idéntico diagnóstico acerca de la situación de la economía española –que se entiende muestra una recuperación gradual– y con idéntica finalidad que el Real decreto-ley 16/2013 –potenciar de manera urgente la contratación estable–, el Real decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, estableció, con efectos de 25 de febrero de 2014, que la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes en los supuestos de contratación indefinida se reducirá 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 de trabajo sea, al menos, equivalente a un 75 % 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 % de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable, 50 euros mensuales. Ahora bien, se excluye de la reducción la cotización por horas complementarias que realicen los trabajadores a tiempo parcial (disposición adicional única).

Estas reducciones resultan aplicables durante un período de 24 meses, computados a partir de la fecha de efectos del contrato, que deberá formalizarse por escrito, y respecto de los realizados entre el 25 de febrero de 2014 y el 31 de marzo de 2015 (disposición adicional decimoséptima del Real decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre). No obstante, finalizado el período de 24 meses, y durante los 12 meses siguientes, las empresas que en el momento de firmar el contrato al que se aplique la reducción cuenten con menos de diez trabajadores tendrán derecho a una reducción equivalente al 50 % de la aportación empresarial a la cotización por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado de manera indefinida<sup>52</sup>.

Al margen de las consideraciones críticas que puede suscitar el régimen jurídico de la medida, y con independencia de la desfavorable valoración que merece el recurso constante al decreto-ley, la aprobación de una medida de tal generalidad, estando tan cercano en el tiempo el incremento a las cotizaciones introducido ex disposición final tercera del Real decreto-ley 16/2013, no deja de causar estupor. Primero, por sus posibles repercusiones negativas en la situación financiera de la Seguridad Social; pero también por ignorar abiertamente las advertencias y recomendaciones que, de manera unánime, vienen realizando las sucesivas evaluaciones efectuadas en materia de incentivos a la contratación: sus efectos “peso muerto”, “sustitución” y “desplazamiento”, o su demostrada ineficacia si no se busca una mejor selección de los colectivos bonificados.

En todo caso, el acceso a las reducciones previstas se condiciona a la observancia de una serie de requisitos que detalla el artículo único.2 del Real decreto-ley. Entre ellos, se encuentra la necesidad de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de

52 Quedan excluidos de las reducciones descritas los supuestos descritos en el artículo único.3, si bien debe tenerse en cuenta que, con el fin de incentivar la contratación de los trabajadores más jóvenes, sí procederá la reducción cuando la persona contratada sea un hijo de un trabajador autónomo, menor de 30 años, o mayor de dicha edad cuando tengan especiales dificultades para su inserción laboral, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo. Por otra parte, la Ley 18/2014 ha añadido un nuevo apartado 5 bis en el artículo único en virtud del cual: «Lo dispuesto en los apartados anteriores será también de aplicación a las personas que se incorporen como socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas, así como a los que se incorporen como socios trabajadores de las sociedades laborales».

Seguridad Social (artículo único.2 a); la condición de no haber sido excluido del acceso a los beneficios derivados de los programas de empleo por la comisión de las infracciones de los artículos 22.2, 16 y 23 de la LISOS (artículo único.2 e); la imposibilidad de haber llevado a cabo, en los seis meses anteriores a la celebración de los contratos, despidos declarados judicialmente improcedentes o despidos colectivos (artículo único.2 b); o la obligación de que con la contratación se incremente y mantenga el nivel de empleo indefinido y el nivel de empleo total en la empresa [artículo único.2 d) y e)].

Se trata, no obstante, de deberes que, en su mayor parte, quedan bastante atenuados y que, en consecuencia, difícilmente evitarán el efecto “sustitución” de trabajadores. Así, por ejemplo:

- A efectos de la prohibición de haber efectuado despidos en los términos expuestos en el artículo único 2. a), no se tienen en cuenta las extinciones que se hayan producido antes del 25 de febrero de 2014.
- A la hora de calcular el incremento del nivel de empleo, se toma como referencia el promedio diario de trabajadores que hayan prestado servicios en la empresa en un período ciertamente breve: los treinta días anteriores a la formalización del contrato (artículo único 2.c)<sup>53</sup>. Del mismo modo, para controlar el mantenimiento del nivel de empleo indefinido y del nivel de empleo total durante los 36 meses exigidos –lo que se hará cada doce meses–, la norma se refiere al promedio de trabajadores indefinidos y al promedio de trabajadores totales “del mes en que proceda examinar el cumplimiento de este requisito” (artículo único.2 d).
- Para examinar el nivel de empleo y su mantenimiento en la empresa, se subraya que “no se tienen en cuenta” las extinciones de contratos de trabajo por causas objetivas o por despidos disciplinarios “que no hayan sido declarados improcedentes” (artículo único.2 d), lo que implica no tomar en consideración, por ejemplo, extinciones de mutuo acuerdo, no impugnadas, pactadas en conciliación, etc.
- En general, en los supuestos de aplicación indebida de la respectiva reducción, por incumplir las condiciones establecidas, procederá el reintegro de las cantidades dejadas de ingresar con el recargo y el interés de demora correspondientes, conforme a lo establecido en la normativa recaudatoria de la Seguridad Social. Sin embargo, en caso de incumplimiento del requisito de mantenimiento del empleo del apartado 2.d), no siempre se reintegra el 100 % de la diferencia entre los importes correspondientes a las aportaciones empresariales a la cotización por contingencias comunes que hubieran procedido en caso de no aplicarse la reducción y las aportaciones ya realizadas desde la fecha de inicio de la aplicación de la reducción. La norma “suaviza” la obligación de reintegro, que se realizará en los siguientes términos: 1º) Si el incumplimiento de la exigencia del mantenimiento del nivel de empleo se produce a los doce meses desde la contratación, corresponderá reintegrar el 100 % de la citada diferencia; 2º) Si tal incumplimiento se produce a los veinticuatro meses desde la contratación, corresponderá reintegrar el 50 % de la citada diferencia; 3º) En caso de que el incumplimiento

---

53 RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y CASAS BAAMONDE, M. E., “El uso del decreto ley como instrumento de las reformas laborales. La garantía juvenil y la tarifa plana para el fomento del empleo y la contratación indefinida”, *Relaciones Laborales*, n.º 4, 2014, p. 14 de la v.e., advierten que, al ser el período de tiempo tan escaso, si el nuevo contrato se realizara treinta días después de la terminación de un contrato temporal, por esta vía sería posible convertir empleo temporal en indefinido.



se produjera a los treinta y seis meses desde la contratación, corresponderá reintegrar el 33 % de la citada diferencia. Además, en estos casos, no procederá exigir recargo e interés de demora (artículo único.7).

#### 4.2.2 El mínimo exento por la contratación indefinida de trabajadores

La Ley 25/2015, de 28 de julio, ha creado, por su parte, un nuevo incentivo para la creación de empleo estable, que consiste en la fijación de un mínimo exento en la cotización empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social por la contratación indefinida de trabajadores.

La introducción de esta medida se justifica en los buenos resultados obtenidos con el establecimiento de la tarifa plana de cotización, que según apunta la exposición de motivos “ha constituido una medida eficaz para contribuir a la creación de empleo estable”. Se menciona a este respecto que, según los datos de la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2014, el empleo ha crecido en 433.900 personas en los 12 últimos meses, con una variación anual del 2,5 %, y el empleo asalariado indefinido se ha incrementado en 212.800 personas, un 2,0 %. Nada se dice acerca del incremento de los contratos temporales, cuyo número, como sucedía antes de la crisis, también está aumentando y, además, de forma más rápida que el de indefinidos<sup>54</sup>.

Continuando con la justificación de la medida, la exposición de motivos de la Ley 15/2015 indica, además, que el establecimiento de un mínimo exento supone la creación de un incentivo de carácter progresivo que reduce en mayor medida las cotizaciones sociales por la contratación estable de trabajadores con menores retribuciones. De hecho, es una medida que pretende favorecer a aquellos colectivos con más dificultades de inserción estable en el mercado laboral, tales como desempleados de larga duración, trabajadores con escasa formación y jóvenes sin experiencia laboral.

Según la nueva regulación, de la que se podrán beneficiar todas las empresas que contraten de forma indefinida y creen empleo neto, en los supuestos de contratación indefinida en cualquiera de sus modalidades la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes se determinará conforme a las siguientes reglas (artículo 8.1):

- a) Si la contratación es a tiempo completo, los primeros 500 euros de la base de cotización por contingencias comunes correspondiente a cada mes quedarán exentos de la aplicación del tipo de cotización en la parte correspondiente a la empresa. Al resto del importe de dicha base le resultará aplicable el tipo de cotización vigente en cada momento.
- b) Si la contratación es a tiempo parcial, cuando la jornada de trabajo sea, al menos, equivalente a un 50 % de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable, la cuantía señalada en la letra a) se reducirá de forma proporcional al porcentaje de reducción de jornada de cada contrato.

En caso de que el contrato indefinido se formalice con jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil que reúnan los requisitos del artículo 105 de la Ley 18/2014, este beneficio en la cotización consistirá en una bonificación, que se financiará con cargo a la

<sup>54</sup> CES, *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2014*, cit., pp. 253 y 255.

correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal, y será objeto de cofinanciación con cargo al Fondo Social Europeo cuando cumpla con los requisitos establecidos. En los demás supuestos consistirá en una reducción que se financiará por el presupuesto de ingresos de la Seguridad Social (artículos 8.2 y 8.11).

El beneficio en la cotización se aplicará –como la tarifa plana– durante un período de 24 meses, computados a partir de la fecha de efectos del contrato, que deberá formalizarse por escrito, y respecto de los realizados entre el 1 de marzo de 2015 y el 31 de agosto de 2016. Finalizado el período de 24 meses, y durante los 12 meses siguientes, las empresas que en el momento de firmar el contrato al que se aplique este beneficio en la cotización contaran con menos de diez trabajadores tendrán derecho a mantener la bonificación o reducción, si bien durante este nuevo período estarán exentos de la aplicación del tipo de cotización los primeros 250 euros de la base de cotización o la cuantía proporcionalmente reducida que corresponda en los supuestos de contratación a tiempo parcial (artículo 8.3).

Los requisitos para disfrutar del nuevo beneficio en la cotización (artículo 8.4), los supuestos en que no procede su aplicación (artículo 8.5), las incompatibilidades (artículo 8.7) y el reintegro de cantidades por aplicación indebida de éste (artículo 8.10) son también muy similares a los establecidos para la tarifa plana de cotización en el Real decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero. Ello se hace, según reconoce expresamente la exposición de motivos de la Ley 15/2015, “en aras de la continuidad y simplicidad del sistema”.

La aplicación de la bonificación o reducción no afectará, por lo demás, 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 (artículo 8.6).

## 5 Conclusiones: reflexiones sobre la pervivencia de los incentivos a la contratación

Las dudas existentes en torno a la eficacia de las bonificaciones y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social permiten calificar de excesivo el número de incentivos aprobados en los últimos años, incluso entendiéndolos como mecanismos destinados únicamente a focalizar el empleo en los jóvenes y la contratación indefinida. Los nuevos incentivos, además de suponer una criticable vuelta a la flexibilidad de entrada en materia de empleo juvenil, han desatendido los problemas que vienen planteando las ayudas a la contratación indefinida en nuestro país. El estudio de la contratación temporal e indefinida a largo plazo ha demostrado que, si bien los incentivos a la contratación indefinida en España tienen un efecto inicial positivo y rápido, este impulso inicial no se mantiene con posterioridad. Al estar el incremento asociado a las condiciones económicas, crecen los contratos indefinidos, pero también los temporales. Así está sucediendo en la actualidad: el número de contratos indefinidos se ha incrementado, pero han aumentado más rápidamente los contratos temporales. Además, se ha detectado la existencia de un elevado y sistemático peso muerto en los incentivos a la contratación indefinida motivado por las conversiones a contratos indefinidos que se habrían celebrado igual sin incentivos<sup>55</sup>. Por si ello fuera poco, las nuevas medidas han traído

---

55 CES, *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2014*, cit., pp. 255 a 257.

consigo un preocupante ascenso de las reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social y, a pesar de la merma en los recursos de la Seguridad Social que la aprobación de este tipo de incentivos significa, el importe de las reducciones se ha incrementado hasta superar el de las bonificaciones<sup>56</sup>.

Ahora bien, con independencia de la valoración que merecen los estímulos a la contratación más recientes, el problema de fondo a resolver de cara al futuro es si, con carácter general, los incentivos a la contratación deben subsistir o si, por el contrario, como se viene planteando en los últimos años y se insinúa en la disposición adicional séptima de la Ley 30/2015, es preferible destinar los recursos empleados en ellos a otras iniciativas en el ámbito de las políticas activas de empleo. La respuesta frente a esta interrogante parece evidente: puesto que los incentivos a la contratación no crean empleo, deben desaparecer por completo. No son nuevas las advertencias acerca de la oportunidad de llevar a cabo una reasignación de recursos que permita, al modo de países nórdicos como Dinamarca, concentrarlos allí donde resultan más eficaces, es decir, en la formación y en el mejor funcionamiento de los servicios de empleo<sup>57</sup>.

Aunque, desde luego, este razonamiento puede compartirse, entiendo que existen varios factores de importancia que deben tenerse en cuenta antes de proponer sin matices la necesidad de eliminar los incentivos a la contratación.

1.º- El primer factor a considerar es que quizá la aprobación de incentivos se perpetúa en nuestro país porque presentan una ventaja fundamental para la Administración que los concede, y es que su gestión es más sencilla que la formación para el empleo o la colocación<sup>58</sup>. Además, la transición a un modelo como el danés basado en un eficaz funcionamiento de los servicios de empleo exigiría una fuerte inversión de recursos públicos<sup>59</sup> que no tendría que caracterizarse ni por la improvisación ni por la precipitación que sí se ha detectado, por ejemplo, en el desarrollo de las actuaciones para la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil<sup>60</sup>. Así pues, la desaparición de los incentivos, una vez determinado su impacto presupuestario, debería acompañarse de propuestas concretas y realistas que plasmen el modo en que van a reasignarse los recursos liberados en otras políticas activas de empleo.

2.º- El segundo factor a considerar guarda relación con el alcance de la propuesta que se efectúa. Como es sabido, no todos los incentivos actualmente en vigor tienen por objeto la creación urgente de empleo juvenil o indefinido. De hecho, en el año 2014 el 80 % de los contratos bonificados fueron de carácter temporal, casi la mitad estuvieron relacionados con sustituciones por maternidad u otras interinidades, y algo más de un tercio se refirieron a personas con discapacidad<sup>61</sup>. Las cifras demuestran, pues, que los incentivos más utilizados a día de hoy se aprobaron con la finalidad de apoyar la conciliación de la vida familiar y laboral

56 OJEDA AVILÉS, A. "Las políticas activas de empleo en España", *La protección por desempleo en España*, Laborum, Murcia, 2015, pp. 38 y 63-63.

57 AEBAL, *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*, cit., pp. 22-23; BENTOLILA, S. y JANSEN, M., "Un primer análisis económico de la reforma laboral de 2012", *Actualidad Laboral*, n.º 15, 2012, pp. 6-7 de la v.e.; PÉREZ DEL PRADO, D., "Modificaciones al régimen de incentivos a la contratación (Real decreto-Ley 3/2012)", cit., pp. 145 y ss.

58 OJEDA AVILÉS, A., "Las políticas activas de empleo en España", cit., p. 66.

59 NAVARRO NIETO, F. y COSTA REYES, A., "Reformas laborales y políticas de empleo", cit., p. 17.

60 CES, *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2014*, cit., pp. 296-297.

61 CES, *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2014*, cit., p. 313.

o con la idea de favorecer el empleo de personas con discapacidad. En consecuencia, si se opta por la desaparición de los incentivos, habrá que decidir si, atendiendo a su finalidad, y pese a su escasa repercusión en la creación de empleo, debe mantenerse alguno de ellos o si, por el contrario, la desaparición debe ser general. En este segundo caso, además de concretar la reasignación de recursos en materia de políticas activas de empleo, parece que deberían arbitrarse otro tipo de medidas alternativas a los incentivos que garantizaran la protección de los objetivos por ellos tutelados, como la igualdad entre hombres y mujeres o la inserción de colectivos especialmente desfavorecidos.

3.º- El tercer factor puede extraerse de los estudios y evaluaciones nacionales e internacionales ya realizados en materia de incentivos a la contratación, y se refiere a la incidencia que pueden tener los incentivos en la creación de empleo. No hay que olvidar que la virtualidad de los incentivos como mecanismos de creación de empleo existe, y reside en su capacidad para focalizar o canalizar el empleo hacia determinados colectivos. Para que esto sea posible, no es preciso bonificar el empleo indefinido en exclusiva, pero sí es absolutamente necesario que se delimiten muy precisamente los colectivos destinatarios. En el informe de la OCDE "Perspectivas del empleo 2011" se advertía a este respecto que estas medidas deben tener necesariamente un carácter selectivo, pues, de lo contrario, el efecto de peso muerto es muy intenso. Por ello, aconsejaba mantener en nuestro país, junto a las que se pueden justificar por razones de justicia, únicamente, por ejemplo, las relativas a los contratos de formación o a las pymes.

Cabría pensar, en consecuencia, sin perjuicio de la desaparición del actual panorama de bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social, en la subsistencia de un número muy reducido de incentivos a la contratación. Su elección nunca debería perder de vista, a mi juicio, dos constataciones esenciales: la ineficacia de los incentivos como medidas generales o a gran escala, y la necesidad de focalizar el empleo en colectivos muy concretos. Además, debería tener en cuenta que serán medidas dirigidas a un país con una tasa de temporalidad excesiva, y ya endémica, y con cifras de desempleo juvenil intolerables. A partir de ahí, si realmente hubiese que mantener algún incentivo de forma aislada, seguramente habría que centrar la atención, siguiendo indicaciones como las mencionadas y como las efectuadas por la Comisión Europea<sup>62</sup>, en los relativos a los contratos formativos, o en los que favorecen la contratación indefinida de jóvenes por microempresas, o bien habría que pensar en bonificaciones a contrataciones indefinidas dirigidas únicamente a los colectivos especialmente desfavorecidos que por razones de equidad se decidiera.

## 6 Bibliografía

AEVAL, *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*, 1.ª ed., Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2009.

BAJO GARCÍA, I., "Incentivos económicos y fiscales a la creación y mantenimiento del empleo", *Actualidad Laboral*, n.º 19, 2012.

---

62 Comisión Europea, *Informe conjunto de empleo, que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2015*, COM (2014), 906 final.

- BENTOLILA, S. y JANSEN, M., "Un primer análisis económico de la reforma laboral de 2012", *Actualidad Laboral*, n.º 15, 2012.
- CASAS BAAMONDE, M. E.; RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.; y VALDÉS DAL-RÉ, F., "El Real decreto-ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo", *Relaciones Laborales*, n.º 9, 2014.
- CES, *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2014*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2015.
- Comisión Europea, *Informe conjunto de empleo, que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2015*, COM (2014), 906 final.
- CUETO IGLESIAS, B., "Las ayudas a la contratación indefinida en España", *Revista de Economía Laboral*, n.º 3, 2006.
- FERNÁNDEZ PRATS, C. y TATAY PUCHADES, C., "Financiación, cotización y recaudación", Roqueta, R. y García, J. (dirs.), *Derecho de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- GÓMEZ ABELLEIRA, F. J., "Medidas para favorecer el empleo estable: el contrato de apoyo a los emprendedores y la recuperación de la conversión en indefinidos por reiteración de contratos temporales", García-Perrote, I. y Mercader, J. R. (dirs.), *Reforma laboral 2012. Análisis práctico del RDL 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, 1.ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2012.
- LÓPEZ TERRADA, E., *Las modalidades de contratación en la reforma laboral de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- MARX, I., "Subvenciones al empleo y reducción de las cotizaciones empresariales. Dictamen de los estudios empíricos", *Revista Internacional del Trabajo*, n.º 1, vol. 120, 2001.
- MIRANDA BOTO, J. M., "El nuevo contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores", *Actualidad Laboral*, n.º 8, 2012.
- NAVARRO NIETO, F. y COSTA REYES, A., "Reformas laborales y políticas de empleo", *Revista de Derecho Social*, n.º 60, 2013.
- OJEDA AVILÉS, A., "Las políticas activa de empleo en España", *La protección por desempleo en España*, Laborum, Murcia, 2015.
- OCDE, *Empleo juvenil. España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.
- PÉREZ DEL PRADO, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- PÉREZ DEL PRADO, D., "Modificaciones al régimen de incentivos a la contratación (Real decreto-ley 3/2012)", García-Perrote, I. y Mercader, J. R. (dirs.), *Reforma laboral 2012. Análisis práctico del RDL 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, 1.ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2012.

RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., "Flexibilidad interna y externa en el Real decreto-ley 3/2012", *diariolaley.es*, 2012.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y CASAS BAAMONDE, M. E., "El uso del Decreto Ley como instrumento de las reformas laborales. La garantía juvenil y la tarifa plana para el fomento del empleo y la contratación indefinida", *Relaciones Laborales*, n.º 4, 2014.

SALA FRANCO, T., PÉREZ INFANTE, J. I. y LÓPEZ TERRADA, E., *Las modalidades de la contratación laboral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

TOHARIA CORTÉS, L., et. al., *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*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008.