

LA INCIDENCIA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2017 EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO: UNA VISIÓN DE CONJUNTO DESDE LA PERSPECTIVA LABORAL

Raquel Vela Díaz

*Profesora interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Jaén*

EXTRACTO

La Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, aborda, especialmente, las materias predominantes atribuidas a estas leyes de carácter anual. Sin embargo, a lo largo de su articulado también se encuentran, aunque de manera ciertamente dispersa, algunas referencias que tienen un efecto directo en materia de políticas de empleo, si bien no se recogen en un apartado específico como tal, sino que estas referencias están contenidas en algunas de las disposiciones adicionales, transitorias o finales con las que se completa la norma. El presente trabajo pretende, por tanto, aportar una visión de conjunto de la perspectiva laboral que se desprende de la citada ley, poniendo en orden y aglutinando las recientes referencias contenidas en la actual Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 que, de manera expresa, tienen una especial incidencia en materia de empleo.

Palabras clave: políticas de empleo; formación profesional para el empleo; salario mínimo interprofesional; contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores; Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Fecha de entrada: 18-09-2017 / Fecha de aceptación: 24-09-2017

THE IMPACT OF THE GENERAL BUDGET LAW OF THE STATE FOR 2017 ON EMPLOYMENT POLICIES: AN OVERVIEW FROM THE LABOR PERSPECTIVE

Raquel Vela Díaz

ABSTRACT

Law 3/2017, of June 27, of General State Budgets for the year 2017, it addresses, in particular, the predominant subjects attributed to these annual laws. However, throughout its articles are also found, although certainly dispersed, some references that have a direct effect in terms of employment policies, although not included in a specific section as such, these references are contained in some of the additional, transitional or final provisions with which the standard is completed.

The present paper aims, therefore, to provide an overview of the labor perspective that emerges from the mentioned law, putting in order and agglutinating the recent references contained in the current General Budget Law of the State for 2017 which, expressly, have a special impact on employment.

Keywords: employment policies; vocational training for employment; interprofessional minimum wage; employment contract for an indefinite period of support to entrepreneurs; National System of Youth Guarantee.

Sumario

1. Planteamiento general: ¿vinculación de la política de empleo con la política económica o subordinación?
2. Limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público: ¿puede haber «empleados no públicos» en las Administraciones públicas?
3. Contratación laboral en las Administraciones públicas: exigencia de responsabilidades ante actuaciones irregulares
4. Apoyo financiero a jóvenes emprendedores y a las pequeñas y medianas empresas
5. Indicador público de renta de efectos múltiples y salario mínimo interprofesional
6. Financiación de la formación profesional para el empleo
7. Gestión de los servicios y programas establecidos en la Ley de Empleo: nuevo revés en la política de recentralización
8. Apoyo a la prolongación de la actividad laboral de los trabajadores fijos discontinuos vinculados a la actividad turística
9. Suspensiones en la aplicación del Estatuto del Trabajo Autónomo en torno a la figura de los trabajadores por cuenta propia a tiempo parcial
10. Bonificaciones especiales del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores
11. Sistema Nacional de Garantía Juvenil

1. PLANTEAMIENTO GENERAL: ¿VINCULACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO CON LA POLÍTICA ECONÓMICA O SUBORDINACIÓN?

La [Ley 3/2017, de 27 de junio](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (LPGE/2017), se tramitó con cierta polémica dada la amplia cantidad de enmiendas presentadas que finalmente no fueron tenidas en cuenta¹.

Dentro del inmenso magma de cuestiones que incorpora la [LPGE/2017](#), más allá de su contenido necesario, también el contenido eventual o coyuntural recoge, aunque de manera dispersa, como es habitual, algunas referencias que tienen un efecto directo en cuestiones laborales y de políticas de empleo, si bien no dedica un apartado específico a dicha materia. Al contrario, estas referencias se contienen en algunas de las disposiciones adicionales, transitorias o finales con las que se completa la norma, en las que se recogen preceptos de índole muy variada. Aquí pretendemos poner en orden y aglutinar las recientes referencias contenidas en la vigente Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) –en un momento en que se tramita la de 2018– que, de manera expresa, tienen una especial incidencia en materia de empleo, sobre todo privado, pero también público-laboral (dejamos fuera las cuestiones que inciden más en el empleo público-administrativo).

Es innegable la vinculación de las políticas de empleo con la política económica (arts. 1 y 2 [RDLeg. 3/2015, de 23 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo). Esta interrelación aparece recogida en las propias normas internacionales (art. 1.3 [Convenio 122 de la OIT](#) sobre la política del empleo y art. 146.1 [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#)). No obstante lo anterior, el hecho de que la política de empleo se tenga que enmarcar y desarrollarse en el marco de las orientaciones generales de la política económica no significa que sea absorbida por esta última, ignorando su dimensión social, por lo que debiera primar un equilibrio entre la lógica económica y la lógica social.

En los últimos años, sin embargo, la coyuntura económica y su plasmación en instrumentos jurídicos de emergencia han facilitado la subordinación de las políticas activas de empleo a las exigencias de las políticas económicas de austeridad. Esta subordinación de las políticas de em-

¹ ROJO TORRECILLA, E.: «La afectación del principio constitucional de autonomía local por la disposición adicional vigesimoséptima del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2017», en <www.eduardorjotorrecilla.es> (14 de mayo de 2017).

En esta misma línea cabe mencionar cómo algunos artículos de prensa también se hacen eco de la dificultad que presentan las leyes de Presupuestos. A modo de ejemplo, véase «[Guía para entender los Presupuestos Generales del Estado](#)», en <www.elmundo.es> (Economía, 4 de abril de 2017).

pleo a la realización de los objetivos prioritarios de las políticas económicas produce un desequilibrio en la construcción de las políticas económicas vinculadas a las políticas de empleo. A este respecto, la imposición de la «teología de la austeridad» ha tenido como consecuencia la relegación de las políticas de pleno empleo de calidad y de las medidas encaminadas al fomento de la creación de puestos de trabajo, prevaleciendo así los principios de la constitución económica fuerte sobre la constitución social débil².

Al hilo de lo expuesto, la orientación de los PGE para 2017 es clara, pues, tal y como señala el preámbulo I de la [Ley 3/2017](#), «persiguen el objetivo prioritario de seguir reduciendo el déficit público y cumplir los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea», para ello, se pretende dar continuación a gran parte de las medidas adoptadas por el Gobierno en los últimos años. Como se desprende de lo anterior, se vuelve a priorizar la reducción del déficit público mediante la consolidación de los recortes en el gasto público.

Finalmente, desde una perspectiva cuantitativa en relación con el empleo, la cuantía programada en los PGE para 2017 en lo que se refiere a prestaciones por desempleo desciende a 18.318 millones de euros, lo que supone un 6,6% menos que en los PGE para 2016. Por otro lado, el presupuesto de fomento del empleo se dota de 5.499 millones, un 5,5% más que en 2016, si bien se considera insuficiente, dado que el presupuesto general de políticas de empleo en conjunto para 2017 ha descendido respecto a 2016, descenso que se viene acumulando además de los dos años anteriores, lo que supone una pérdida de recursos destinados a políticas de empleo.

2. LIMITACIONES A LA INCORPORACIÓN DE PERSONAL LABORAL AL SECTOR PÚBLICO: ¿PUEDE HABER «EMPLEADOS NO PÚBLICOS» EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

Conforme al apartado X del preámbulo de la [LPGE/2017](#), su extravagante disposición adicional vigésima sexta introduce «para regular situaciones de cambio de modalidad de gestión indirecta a directa de servicios públicos y también de obras públicas de titularidad de la Administración» un significativo, y muy cuestionable, número de «limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público». A saber:

1. Con efectos desde la entrada en vigor de esta ley y vigencia indefinida, las Administraciones públicas del artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por el [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#), no podrán considerar como empleados públicos de su artículo 8,

² MONEREO PÉREZ, J. L.: «Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo», en AA. VV., Monereo Pérez, J. L. (dir.): *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2016, págs. 52 y 58.

ni podrán incorporar en dicha condición en una Administración pública o en una entidad de derecho público:

- a) A los trabajadores de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos o de cualquier otro contrato adjudicado por las Administraciones públicas previstas en el artículo 2.3 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando los contratos se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o intervención del servicio conforme a la legislación de contratos del sector público que resultase aplicable a los mismos.
- b) Al personal laboral que preste servicios en sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público, consorcios, personas jurídicas societarias o fundacionales que vayan a integrarse en una Administración pública.

Al personal referido en los apartados anteriores le serán de aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral.

2. En aquellos supuestos en los que, excepcionalmente, en cumplimiento de una sentencia judicial, o previa tramitación de un procedimiento que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, el personal referido en el apartado 1 a) anterior sea incorporado a sociedades mercantiles públicas, las incorporaciones que se produzcan de acuerdo con lo previsto en este apartado no se contabilizarán como personal de nuevo ingreso del cómputo de la tasa de reposición de efectivos.
3. Lo establecido en esta disposición adicional tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a y 18.^a, así como en el artículo 156.1 de la [Constitución](#) (CE).

El objetivo no indisoluble de esta norma es limitar, obstaculizando hasta el extremo *de facto*, la reversión de los servicios públicos municipales. Exige, al menos, dos críticas.

De un lado, las restricciones que derivan para la autonomía local a la hora de diseñar tales políticas de recuperación de servicios públicos, en gran número y de diversa índole, antes prestados en régimen de externalización. De ahí que los alcaldes no hayan ahorrado reproches a esta reforma presupuestaria, promoviendo enmiendas en el proceso de tramitación, todas fallidas, que limita su capacidad de decisión en orden a la selección del modo de prestación de servicios públicos de su competencia³.

De otro, y situada más en el ámbito jurídico-laboral, es manifiesto que este tipo de fenómenos (que presentan flujos y reflujos obedeciendo a diversas direcciones de política organizativa ideológicamente condicionada) tienen una importante incidencia en el ámbito de las relaciones

³ Vid. «[La disposición adicional 27: un candado a la autonomía local](#)», en <blogs.publico.es> (12 de mayo de 2017).

laborales, en especial en el marco aplicativo del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores. Al respecto, plantean arduos problemas respecto a la aplicación de un marco normativo regulador que en la actualidad es deficiente e insuficiente, en una palpable tensión entre las lógicas imperantes en los ordenamientos laboral y administrativo que, sin embargo, han de conciliarse necesariamente bajo el obligado respecto a los principios y derechos consagrados en la [CE](#)⁴.

En este sentido, como se ha puesto de manifiesto por un sector de la doctrina, la redacción dada a esta disposición adicional vigésima sexta de la [Ley 3/2017](#) no es un modelo de seguridad jurídica. En efecto, no es fácilmente conciliable la imposibilidad que se prevé de considerar como empleados públicos, *ex* artículo 8 del [EBEB](#), a trabajadores que prestaban sus servicios en empresas privadas que llevaban a cabo la prestación de servicios públicos que ahora la Administración decide recuperar, con la referencia expresa a que a dicho personal «le serán de aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral», es decir, el [artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores](#) y por derivación de la [Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001](#). Cabría considerar que lo que la norma pretende (o al menos esta debería ser su finalidad) es evitar que los trabajadores de las actividades privadas remunicipalizadas puedan acceder a la función pública por una vía que no pasaría el filtro de acceso a esta previsto en el artículo 23 de la [CE](#) y su normativa de desarrollo.

No obstante, si esa fuera la finalidad, no concuerda con la mención a la imposibilidad de adquirir la condición de empleado público definida en el artículo 8 del [EBEP](#), ya que el mismo no solo se refiere a los «funcionarios de carrera», sino también al restante personal que presta sus servicios para la Administración. Conviene recordar que la jurisprudencia social ha calificado estas situaciones de «indefinido no fijo», por lo que la norma legal presupuestaria vendría a suponer o rechazar esta calificación para el personal así subrogado, lo que sería contrario a la normativa comunitaria, o la creación de una nueva modalidad de empleados para las Administraciones públicas «no públicos», lo que quebraría la ordenación bipartita del artículo 8 del [EBEP](#). En una u otra lectura, el precepto carece de coherencia reguladora y solo puede generar más conflictos, añadiendo fuego a un sector, el del empleo público, ya de por sí «muy caliente».

3. CONTRATACIÓN LABORAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: EXIGENCIA DE RESPONSABILIDADES ANTE ACTUACIONES IRREGULARES

La disposición adicional trigésima cuarta de la [LPGE/2017](#), bajo la rúbrica «Exigencia de responsabilidades en las Administraciones públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral», dictada al amparo del artículo 149.1.18.^a de la [CE](#), que atribuye al Estado una competencia exclusiva en lo relativo al régimen jurídico de las Administra-

⁴ MONEREO PÉREZ, J. L.: «Repercusiones laborales de los diversos instrumentos de privatización y reversión de servicios públicos», *Temas Laborales, Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 135, 2016, págs. 251-252.

ciones públicas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, establece, con una vigencia indefinida y con efectos extensibles a todas las actuaciones llevadas a cabo tras su entrada en vigor, una serie de puntualizaciones en relación con la contratación laboral que se lleve a cabo en las Administraciones públicas, así como en las entidades dependientes de las mismas.

En primer lugar, la disposición comienza señalando que los contratos de trabajo de personal laboral que se celebren en las Administraciones públicas y en su sector público, cualquiera que sea la duración de los mismos, deberán formalizarse siguiendo las prescripciones y en los términos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y demás normativa reguladora de la contratación laboral, así como de acuerdo con las previsiones de la correspondiente Ley de PGE, siéndoles de aplicación los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, debiendo respetar en todo caso lo dispuesto en la [Ley 53/1984, de 26 de diciembre](#), de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y cualquier otra normativa en materia de incompatibilidades.

En segundo lugar, la citada disposición adicional puntualiza que los órganos que sean competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones públicas, así como en las entidades que conforman su sector público instrumental serán los responsables del cumplimiento de la citada normativa, velando especialmente para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. De igual manera, dichos órganos de personal no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial.

Conviene aquí matizar algunas cuestiones en relación con lo que recoge la disposición respecto a las modalidades de personal laboral. Actualmente, el título II del [EBEP](#) define al empleado público y recoge la clasificación de las clases de personal al servicio de las Administraciones públicas. Así, el artículo 8.1 del [EBEP](#) comienza definiendo lo que se consideran empleados públicos en los siguientes términos: «Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales». A continuación, el artículo 8.2 establece que los empleados públicos se clasifican en: funcionarios de carrera; funcionarios interinos; personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, y personal eventual.

Como se desprende de lo anterior, en este caso, la citada disposición adicional de la [LPGE/2017](#) se está refiriendo concretamente, dentro de la clasificación de los empleados públicos, a las distintas modalidades del personal laboral, en especial al personal indefinido no fijo y al temporal. El personal laboral, a diferencia del personal funcionario, se vincula con la Administración pública a través de un contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral. Además, como ya se ha señalado, el [EBEP](#) realiza la clasificación del personal laboral atendiendo a la duración del contrato. De ahí la exigencia de responsabilidades en la [LPGE/2017](#) para las Administraciones públicas que no hagan un buen uso de la contratación laboral.

A este respecto, tal y como establece el artículo 11 del **EBEP**, es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones públicas. En función de la duración del contrato, este podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal. Se entiende por laboral fijo aquel que accede a su condición mediante la superación de los procesos selectivos previstos para este tipo de personal y tenga la condición de estabilidad o permanencia, es decir, ha accedido a un puesto de trabajo previa la superación del proceso de selección correspondiente y, por tanto, con pleno respeto y observancia de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como de legalidad administrativa. En relación con el personal laboral por tiempo indefinido (lo que se conoce como indefinido no fijo), que es el que menciona la **LPGE/2017** de manera más concreta, se debe puntualizar que esta figura surge para dar respuesta a la situación en la que quedaban los trabajadores que habían sido objeto de una contratación temporal en fraude de ley por parte de la Administración. Se trata del trabajador público que, bien por encadenar contratos temporales de forma irregular, bien por aplicar una modalidad contractual errónea, es declarado por sentencia judicial social (o reconocido por la propia Administración) como trabajador indefinido, pero «no fijo», esto es, sujeto a fecha de caducidad cuando se cubra su puesto mediante los procedimientos constitucionales de publicidad, mérito y capacidad. En el caso del personal laboral temporal, estos empleados se encuentran vinculados a la Administración pública por cualquier modalidad de contrato de trabajo prevista en las leyes laborales con duración determinada.

Es cierto que el **EBEB** recoge la categoría jurídica del contrato indefinido no fijo como una figura legal normal y no como una respuesta creada jurisprudencialmente para dar solución a un problema de difícil solución, como es sancionar la contratación temporal fraudulenta de las Administraciones públicas por no respetar los principios de acceso al empleo público y, al mismo tiempo, evitar que un empleado público se convierta en fijo sin haber pasado por el pertinente proceso de selección respetando los principios constitucionales de igualdad (que incluye publicidad), mérito y capacidad. Se trata por tanto de una figura controvertida, como se ha venido poniendo de manifiesto por un amplio sector de la doctrina⁵. Cabe mencionar, en este sentido, la numerosa jurisprudencia al respecto⁶, con una especial mención a las recientes Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de septiembre de 2016⁷ (**C-16/15** y **asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15**), en relación con la aplicación de la **Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio**, relativa al acuerdo marco suscrito por la CES, UNICE y CEEP sobre el trabajo de duración determinada, de extraordinaria trascendencia y cuyos fundamentos jurídicos señalan, entre

⁵ Véase un estudio detallado al respecto en MIÑARRO YANINI, M.: «**Empleo público y contratos de "indeterinos": de la azarosa racionalización judicial a la continua confusión legal**», *RTSS.CEF*, núm. 384/2015, págs. 15-40.

⁶ Entre otras, STSJ de Galicia, Sala Contenciosa, de 20 de abril de 2016, rec. núm. 528/2015; STSJ de Andalucía/Sevilla, Sala Contenciosa, de 30 de septiembre de 2016, rec. núm. 221/2016; Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Vigo, de 19 de septiembre de 2016, rec. núm. 281/2016.

⁷ Tres sentencias comunitarias que han sido denominadas por un sector de la doctrina como «trilogía sísmica». Véase MOLINA NAVARRETE, C.: «**La contratación temporal en el laberinto de los tribunales: preguntas, respuestas... y nuevas preguntas**», *RTSS. CEF*, núm. 404/2016, págs. 191-197.

otras cuestiones, que ha de evitarse la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, pues es contraria al Derecho de la Unión. En suma, con planteamientos parcialmente diferenciados, todos los pronunciamientos judiciales llegan a la conclusión de la existencia de un abuso y mal uso de la contratación temporal en el empleo público-administrativo, con la sanción de indefinición sin fijeza de la relación de empleo público.

En definitiva, para evitar seguir engrosando las filas de indefinidos no fijos en las Administraciones públicas mediante la conversión de los contratos temporales en indefinidos no fijos por una mala práctica y un abuso en su utilización, la disposición adicional trigésima cuarta de la [LPGE/2017](#) incide en la necesidad de evitar irregularidades en el uso de la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a este tipo de conversiones.

En esta línea, el 29 de marzo de 2017 el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de la función pública firmaron el [Acuerdo para la Mejora del Empleo Público](#). Dicho acuerdo, con vigencia durante el ejercicio 2017, parte del objetivo compartido de garantizar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos, que las partes firmantes consideran que está íntimamente ligado a la situación y condiciones laborales en las que debe prestar sus servicios el personal al servicio de las Administraciones públicas. Por ello, se acordaron una serie de medidas, algunas de ellas orientadas a la reducción de empleo temporal, para reforzar la estabilidad de las plantillas.

En tercer lugar, la citada disposición adicional trigésima cuarta de la [Ley 3/2017](#) señala expresamente que las actuaciones irregulares en esta materia darán lugar a la exigencia de responsabilidades a los correspondientes titulares de los órganos competentes a los que hace referencia, de acuerdo con la normativa vigente en cada una de las Administraciones públicas.

Por último, la disposición señala que las Administraciones públicas deberán promover en sus ámbitos respectivos el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar su cumplimiento. De igual modo, deberán también de promover una actuación coordinada de los distintos órganos con competencia en materia de personal.

4. APOYO FINANCIERO A JÓVENES EMPRENDEDORES Y A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

La disposición adicional vigésima tercera de la [Ley 39/2010, de 22 de diciembre](#), de PGE para el año 2011, estableció la creación de una línea de financiación destinada a favorecer la puesta en marcha de proyectos empresariales promovidos por jóvenes emprendedores, con objeto de impulsar la creación de empresas y contribuir a la generación de empleo entre un colectivo especialmente afectado por las altas tasas de paro registradas en España. A su vez, dicha disposición vino a señalar que para apoyar estos proyectos empresariales se utilizaría la figura del préstamo participativo, un instrumento financiero regulado por el artículo 20 del [Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio](#).

La disposición adicional quincuagésima cuarta de la [LPGE/2017](#), bajo la rúbrica «Apoyo financiero a jóvenes emprendedores», establece que el importe de la aportación del Estado a esta línea de financiación creada en su día por la [Ley 39/2010](#) de PGE para 2011, será de 20.500 miles de euros⁸. Para la aprobación de cualquier acto o negocio jurídico a realizar para disponer de este crédito previsto, será necesario informe favorable de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para hacer posible su financiación mediante fondos estructurales europeos.

No obstante, a este respecto conviene hacer algunas reflexiones. El fomento del emprendimiento ha sido una de las prioridades del Gobierno, especialmente desde el año 2012, para reducir la tasa de paro. Sin embargo, una buena parte de los autónomos está viviendo una realidad muy diferente, en especial los más jóvenes, que tienen que hacer frente a un elevado riesgo de pobreza. Así lo ha puesto de manifiesto la Comisión Europea en el estudio que realiza anualmente sobre el empleo y la evolución social⁹.

El informe revela que el 35% de los autónomos de entre 25 y 39 años estaba en 2014 en riesgo de pobreza, la segunda tasa más elevada de la Unión Europea, solo por detrás de Rumanía. Los datos de 2014 son los últimos disponibles, pero reflejan bien la diferencia respecto al resto de países europeos. El riesgo de pobreza de los autónomos de hasta 39 años en España es un 45% más que en el conjunto de la Unión. En países como la República Checa, Chipre o Irlanda, el riesgo de pobreza no llega ni al 10%.

La Comisión Europea apunta que en España uno de los problemas es el de los falsos autónomos. Es el fenómeno de los autónomos dependientes (falsos autónomos) como reemplazo de los empleados estándar. Bruselas señala que durante la crisis este tipo de organización del trabajo ha proliferado en algunos países, lo que hace que los jóvenes autónomos tengan un mayor riesgo de pobreza. No es que su emprendimiento sea peor, es que realmente hay muchos que no son emprendedores, sino que sufren una modalidad de contratación que vulnera la ley.

Por su parte, la disposición adicional vigésimo quinta de la [Ley 2/2004, de 27 de diciembre](#), de PGE para el año 2005, estableció la creación de una línea de financiación destinada a favorecer los proyectos empresariales promovidos por las pequeñas y medianas empresas, con objeto de mejorar su competitividad y contribuir a la generación de empleo. Dicha ley estableció también que las LPG de los años sucesivos debían fijar, en su caso, el importe de la aportación del Estado a esta línea de financiación creada.

A este respecto, la disposición adicional quincuagésima quinta de la [LPGE/2017](#), bajo la rúbrica «Apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas», establece que el importe de la

⁸ Los PGE para 2016 dotaron esta línea de financiación con 20.446,76 miles de euros.

⁹ Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2017*.

aportación del Estado a esta línea de financiación será de 57.500 miles de euros¹⁰. En este caso, también es necesario informe favorable de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos en los mismos términos que los establecidos para el apoyo financiero a jóvenes emprendedores.

5. INDICADOR PÚBLICO DE RENTA DE EFECTOS MÚLTIPLES Y SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

En relación con el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) para el año 2017, la disposición adicional centésima séptima de la [Ley 3/2017](#) determina las siguientes cuantías durante la vigencia de la misma:

- IPREM diario: 17,93 euros.
- IPREM mensual: 537,84 euros.
- IPREM anual: 6.454,03 euros.

En aquellos supuestos en que la referencia al salario mínimo interprofesional haya sido sustituida por la referencia al IPREM en aplicación de lo establecido en el [Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio](#), para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, la cuantía anual del IPREM será de 7.519,59 euros cuando las correspondientes normas se refieran al salario mínimo interprofesional en cómputo anual. En el caso de que expresamente excluyeran las pagas extraordinarias, la cuantía será de 6.454,03 euros.

En los últimos años se ha producido una congelación del IPREM que se ha alargado en el tiempo, pues durante siete años, concretamente desde el año 2010 hasta el año 2016, este indicador ha permanecido invariable¹¹. El incremento del 1 % experimentado por el IPREM en la [LPGE/2017](#) no se corresponde con un aumento acumulado por todos estos años en los que su cuantía ha estado congelada, es decir, podría considerarse que el verdadero incremento que recoge la [Ley 3/2017](#) no se ha producido realmente respecto a las cuantías atribuidas a este indicador en el año 2016, sino respecto a las cuantías que en su día fueron atribuidas al mismo en los PGE de 2010. En este sentido, cabe tener en cuenta que el IPREM es un indicador empleado en España como referencia para la concesión de diferentes ayudas y subvenciones públicas, por ello ha ido creciendo a un ritmo menor que el salario mínimo interprofesional, que es el referente en el

¹⁰ Los PGE para 2016 dotaron esta línea de financiación con 57.425,48 miles de euros.

¹¹ En las distintas leyes de PGE desde el año 2010 hasta el año 2016, las cuantías del IPREM han sido las siguientes: IPREM diario 17,75 euros; IPREM mensual 532,51 euros; IPREM anual 6.390,13 euros. En los supuestos en que la referencia al salario mínimo interprofesional era sustituida por la referencia al IPREM, la cuantía anual del IPREM ascendía a 7.455,14 euros cuando la referencia al salario mínimo interprofesional se hacía en cómputo anual, y de 6.390,13 euros si expresamente se excluían las pagas extraordinarias.

ámbito laboral, si bien es innegable que las sucesivas prórrogas de dicho indicador están generando una pérdida de su valor real a lo largo del tiempo.

Por su parte, el [Real Decreto 742/2016, de 30 de diciembre](#), por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2017, fija el salario mínimo para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios en 23,59 euros/día o 707,70 euros/mes, según que el salario esté fijado por días o por meses¹².

Estas nuevas cuantías del salario mínimo interprofesional para 2017 representan un incremento del 8 % respecto a las vigentes en 2016, una subida superior a la experimentada en los últimos años que ha sido casi imperceptible y con periodos en que el mismo ha quedado congelado, bajo el dogma de las políticas de austeridad que ha marcado y caracterizado la proyección de las mismas en estos últimos años. Un incremento que, según el propio [Real Decreto 742/2016](#), viene motivado por la mejora de las condiciones generales de la economía, tratando así de acompañar la evolución de los salarios en el proceso de recuperación del empleo.

La recuperación del poder adquisitivo de los salarios es sin duda uno de los elementos centrales para combatir el aumento de la pobreza, la desigualdad y la pérdida de poder adquisitivo de numerosas familias que se han generado en los últimos años como consecuencia de la crisis. No obstante, pese a la aparente relevancia de este incremento, cabe señalar que se mantiene el suelo salarial muy por debajo de la cantidad requerida para disponer de unas condiciones de vida dignas y muy por debajo del nivel que se corresponde con el desarrollo de nuestro país, con consecuencias importantes en materia de empleo, dado que el salario mínimo interprofesional es un referente mínimo en diversos instrumentos de empleo, como es el caso del contrato en prácticas o el contrato para la formación y el aprendizaje, para los que la normativa establece que en ningún caso el salario deberá ser inferior al salario mínimo interprofesional.

6. FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

De acuerdo con la disposición adicional centésima novena de la [LPGE/2017](#), y sin perjuicio de la existencia de otras fuentes de financiación, los fondos que procedan de la cuota de formación profesional serán destinados a la financiación de los gastos del Sistema de Formación Profesional para el Empleo regulado actualmente por la [Ley 30/2015, de 9 de septiembre](#), por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, incluyendo los gastos correspondientes a programas públicos de empleo y formación. Sabido es que se persigue impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores, tanto ocupados como desempleados, una formación adecuada a sus necesidades del mercado laboral, en la línea de contribuir también al desarrollo de una economía basada en el conocimiento. Señala también la citada disposi-

¹² Las cuantías del salario mínimo interprofesional para el año 2016 y para el año 2015 quedaron fijadas en 21,85 euros/día y 655,20 euros/mes.

ción que el 50%, como mínimo, de dichos fondos se destinará de forma inicial a la financiación de los gastos necesarios para la ejecución de las iniciativas formativas que se dirijan de manera prioritaria a trabajadores ocupados, a la formación de los agentes sociales para el desarrollo de las nuevas funciones que se les atribuyen en la citada [Ley 30/2015](#)¹³ y a los gastos de funcionamiento de inversión de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. El precepto añade que con carácter específico se incluirán también las iniciativas de formación programada por las empresas, los permisos individuales de formación, la oferta formativa para trabajadores ocupados y la formación en las Administraciones públicas.

El 50% restante se destinará inicialmente a financiar los gastos necesarios para la ejecución de las iniciativas formativas dirigidas de forma prioritaria a trabajadores desempleados, así como los programas públicos de empleo-formación, y la formación impartida con carácter extraordinario a través de la red pública de centros de formación, con el fin de garantizar una oferta formativa de calidad dirigida a trabajadores ocupados y desempleados, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.5 e) de la [Ley 30/2015](#). La financiación de la actividad formativa vinculada al contrato para la formación y el aprendizaje se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en la normativa reglamentaria que regula la impartición y las características de la formación recibida por los trabajadores.

Por otra parte, aquellas comunidades autónomas que tengan competencias atribuidas con carácter estatutario en materia de políticas de empleo recibirán del Servicio Público de Empleo Estatal las transferencias de fondos para la financiación de las subvenciones en el ámbito de la formación profesional para el empleo. Estas serán gestionadas por dichas comunidades autónomas en la cuantía que resulte aplicable de acuerdo con lo previsto en la normativa correspondiente.

En cuanto al apoyo financiero para las empresas en materia de formación profesional, aquellas empresas que cotizan por la contingencia de formación profesional dispondrán de un crédito para la formación de sus trabajadores conforme a lo establecido en el artículo 9 de la [Ley 30/2015](#), que resultará de aplicar a la cuantía ingresada por la empresa en concepto de formación profesional durante el año 2016 el porcentaje de bonificación que variará en función del tamaño de la empresa en los siguientes porcentajes: 100% para las empresas de 6 a 9 trabajadores; 75% para las empresas de 10 a 49 trabajadores; 60% para las empresas de 50 a 249 trabajadores y 50% para las empresas de 250 o más trabajadores. En el caso de tratarse de empresas de 1 a 5 trabajadores, las mismas dispondrán de un crédito de bonificación de 420 euros por empresa en lugar de aplicar un porcentaje. De igual manera, podrán beneficiarse de un crédito de formación, en los términos que establece la citada ley por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, aquellas empresas que durante el año 2017 abran nuevos centros de trabajo, así como las empresas de nueva creación, cuando incorporen a su plantilla nuevos trabajadores. En estos casos, las empresas dispondrán de un crédito de bonificaciones cuyo importe resultará de aplicar al número de trabajadores de nueva incorporación la cuantía de 65 euros.

¹³ Dicha regulación se completará en el correspondiente desarrollo reglamentario.

Finalmente, aquellas empresas que durante el año 2017 concedan permisos individuales de formación a sus trabajadores dispondrán de un crédito de bonificaciones para formación adicional al crédito anual anterior al que hemos hecho referencia por el importe que resulte de aplicar los criterios determinados por Orden del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Este crédito adicional asignado al conjunto de las empresas que concedan los citados permisos no podrá superar el 5% del crédito establecido en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para la financiación de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social por formación profesional para el empleo.

Resulta de interés poner de manifiesto a este respecto algunos de los datos cuantitativos que para este tipo de acciones formativas arroja el ejercicio del año 2016. Desde la entrada en vigor de la reforma en 2015 del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, el número de empresas que han utilizado su crédito formativo se ha venido reduciendo (un 22% en los dos últimos años), frente a la tendencia anterior de crecimiento constante y sostenido. Más en concreto, en los dos últimos años el 89% de las empresas que abandonaron el sistema tenían menos de 10 trabajadores, lo que confirma que las microempresas son el segmento más castigado por los cambios normativos, máxime cuando son, a su vez, las que tienen mayores requerimientos formativos para mejorar su competitividad. Asimismo, solo las empresas de más de 50 trabajadores aumentaron su participación en número sobre el total¹⁴.

7. GESTIÓN DE LOS SERVICIOS Y PROGRAMAS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE EMPLEO: NUEVO REVÉS EN LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

Entre las competencias que el artículo 18 del [Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, le atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal, el apartado h) señala expresamente la gestión de los servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos. Según los diferentes ámbitos funcionales de las políticas activas de empleo, la disposición adicional centésima décima de la [LPGE/2017](#) establece la financiación de un amplio catálogo de servicios y programas que, por lo general, vienen respondiendo, con una relativa estabilidad, a situaciones que desbordan las competencias autonómicas por exigir ejecución y/o coordinación unitarias (programas que desborden el ámbito geográfico de una comunidad autónoma, por implicar movilidad; que se desarrollen en el marco de planes o estrategias de ámbito estatal; para evitar el flujo de inmigrantes a través de oportunidades de empleo en sus países de origen, etc.). Aunque dada la descentralización constitucional de la ejecución de estas políticas, tal posibilidad de gestión directa por el servicio público estatal debe verse de una forma restrictiva, incluso excepcional, las leyes presupuestarias

¹⁴ Consejo Económico y Social: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2016*, Madrid, 2017, págs. 370-372.

han venido concibiendo, y la de 2017 no contradice esta orientación, de forma amplia esta competencia centralizada, lo que no deja de suscitar controversias con las comunidades autónomas.

Es el caso, por ejemplo, de la habilitación que se concede para la gestión directa de los programas que se pudieran establecer, «con carácter excepcional y duración determinada», cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional y que requiera, de forma imprescindible, «su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de los mismos, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios». La reserva presupuestaria destinada a las anteriores actuaciones que se han mencionado opera como reserva de gestión de políticas activas de empleo en favor del Servicio Público de Empleo Estatal, con independencia de las competencias asumidas por las comunidades autónomas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. Por tanto, del total de los fondos de empleo de ámbito nacional se establecerá una reserva de crédito que no estará sujeta a distribución territorial entre las comunidades autónomas que tengan competencias de gestión asumidas en materia de políticas de empleo para gestionar por el Servicio Público de Empleo Estatal los servicios y programas que se han enumerado con anterioridad.

Pues bien, como es sabido, recientemente el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de reprobar este afán recentralizador del Gobierno, incluso, una vez más, con la clara complicidad de los interlocutores sociales. La [STC 100/2017, de 20 de julio](#), declaró, por abrumadora mayoría, sin perjuicio de un voto particular firmado por los dos últimos magistrados incorporados a propuesta del Gobierno, que la gestión de las ayudas a desempleados que han agotado el paro corresponde a las comunidades autónomas. La sentencia, de gran interés doctrinal, cobró de inmediato una extremada repercusión mediática, por su significado en la práctica, al imposibilitar la prórroga urgida del programa PREPARA, salvo que mediase acuerdo autonómico. La sentencia exige al Ministerio de Empleo y Seguridad Social distribuir el montante económico asignado al efecto, porque se trataría de una competencia de empleo, a ejecutar por las comunidades autónomas, no de Seguridad Social, competencia exclusiva del Estado (posición defendida por el voto particular). Las dificultades jurídicas, pero también políticas, de un acuerdo de ese tipo a largo plazo, han hecho que se alcanzara otro más a corto plazo entre ministerio y comunidades autónomas para prorrogar el programa solo hasta abril de 2018.

8. APOYO A LA PROLONGACIÓN DE LA ACTIVIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES FIJOS DISCONTINUOS VINCULADOS A LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Como ya se recogió en su día, en la [Ley 36/2014, de 26 de diciembre](#), de PGE para 2015¹⁵, y en la [Ley 48/2015, de 29 de octubre](#), de PGE para 2016¹⁶, la actual [LPGE/2017](#) también recoge

¹⁵ Disposición adicional octogésima séptima.

¹⁶ Disposición adicional octogésima novena.

la aplicación de medidas de apoyo para prolongar el periodo de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo, comercio y hostelería vinculados a la actividad turística.

Para ello, la disposición adicional centésima décima primera de la [Ley 3/2017](#) establece que las empresas, excluyendo las pertenecientes al sector público, que se dediquen a actividades encuadradas en los sectores de turismo, así como los de comercio y hostelería, siempre que se encuentren vinculados a dicho sector del turismo, que generen actividad productiva en los meses de febrero, marzo y noviembre de cada año y que inicien y/o mantengan en alta durante dichos meses la ocupación de los trabajadores con contratos de carácter fijo discontinuo, podrán aplicar una bonificación en estos meses del 50% en las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta de desempleo, FOGASA y formación profesional de estos trabajadores.

Se trata, por tanto, de incentivar y estimular la prolongación del periodo laboral activo con carácter anual de los trabajadores que bajo la modalidad de fijos discontinuos prestan sus servicios en los sectores laborales vinculados al turismo. La citada medida será de aplicación desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2017.

9. SUSPENSIONES EN LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN TORNO A LA FIGURA DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA A TIEMPO PARCIAL

En relación con los trabajadores por cuenta propia que ejerzan su actividad a tiempo parcial, la disposición final décima séptima de la [LPGE/2017](#) establece que no será de aplicación hasta el 1 de enero de 2019 lo que se había previsto en determinados preceptos de la [Ley 20/2007, de 11 de julio](#), del Estatuto del Trabajo Autónomo, con relación a este colectivo.

La [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, modificó en su día el Estatuto del Trabajo Autónomo introduciendo la figura del trabajador autónomo a tiempo parcial con efectos a partir del 1 de enero de 2014. La puesta en marcha de estas modificaciones de forma plena con relación a esta figura del autónomo a tiempo parcial se ha ido aplazando por las sucesivas leyes de presupuestos anuales hasta llegar a la LPGE de 2016, que estableció la entrada en vigor de las mismas con fecha 1 de enero de 2017.

Esta posibilidad se estableció con la introducción de determinados párrafos en la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo mediante la [Ley 27/2011](#), en relación con el trabajo por cuenta propia a tiempo parcial en los siguientes términos:

- En relación con los supuestos incluidos en dicha ley, de conformidad con el primer párrafo del artículo 1.1, se añadió que «esta actividad autónoma podrá realizarse a tiempo completo o a tiempo parcial».

- En relación con el Régimen de la Seguridad Social de Trabajadores Autónomos se añadió un segundo párrafo al artículo 24 que señala que los trabajadores por cuenta propia que ejerzan su actividad a tiempo parcial estarán incluidos en los supuestos y conforme a las condiciones reglamentarias establecidas en dicho régimen de la Seguridad Social.
- En cuanto a la cotización de este grupo de trabajadores, el apartado 4 del artículo 25 indicó que «considerando los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera, la ley podrá establecer un sistema de cotización a tiempo parcial para los trabajadores autónomos, para determinadas actividades o colectivos y durante determinados periodos de su vida laboral»¹⁷.

Sin embargo, como ya se ha señalado, la [LPGE/2017](#) vuelve a restringir esa posibilidad, al menos hasta el 1 de enero de 2019, postergándose de esta manera su puesta en marcha por un periodo de dos años, pese a tratarse de una reivindicación histórica por parte de las distintas asociaciones de autónomos. Si bien la previsión legal existe y es suficientemente clara, la realidad es que la medida no se ha desarrollado reglamentariamente, con el establecimiento de condiciones que permitan incluir esta opción en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, establecer un sistema de cotización a tiempo parcial para estas personas autónomas, así como la posibilidad de introducir determinadas reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social.

Desde tiempo atrás se viene reclamando una equiparación en derechos laborales y protección social del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos en relación con el Régimen General de la Seguridad Social y aunque se ha ido avanzando de manera lenta aunque progresiva en esta equiparación, quedan aún cuestiones que viene demandando el colectivo aún sin resolver, como es la posibilidad de que los autónomos puedan cotizar a tiempo parcial, es decir, por las horas que efectivamente trabajan. Esta realidad puede resultar especialmente útil para aquellas personas que compatibilicen una actividad principal por cuenta ajena con una actividad por cuenta propia de carácter más reducido. En la actualidad esta situación se regula bajo el régimen de pluriactividad. No obstante, se trata de una regulación insuficiente que no acaba de englobar las diversas situaciones de empleo existentes, pues no solo existen situaciones de pluriactividad, sino que en la práctica hay personas que desarrollan una actividad como autónomos, si bien algo limitada o escasa, y por tanto con unos ingresos insuficientes para hacer frente a las cotizaciones a la Seguridad Social.

En definitiva, dado que el legislador «no ha hecho los deberes», el Ministerio de Empleo y Seguridad Social pretende seguir trabajando en un desarrollo normativo que permita implementar esta medida para su entrada en vigor en un futuro, en principio, no muy lejano, evaluando el impacto real que supondría su puesta en marcha definitiva. En este sentido, es necesario que la

¹⁷ La citada disposición final décima séptima de la [Ley 3/2017](#) modifica también la redacción de este precepto, quedando redactado definitivamente tal y como queda plasmado en este trabajo.

legislación se adapte a la realidad plural y compleja del trabajo autónomo, avanzando hacia una regulación que facilite la construcción de carreras de contribución a la Seguridad Social desde el momento de inicio de la actividad económica, para que todo esfuerzo contributivo revierta en una protección social presente y futura completa, y que a su vez permita desarrollar el trabajo en condiciones dignas y con posibilidades reales de consolidar los proyectos laborales.

10. BONIFICACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO DE TRABAJO POR TIEMPO INDEFINIDO DE APOYO A LOS EMPRENDEDORES

La disposición final vigésima tercera de la [LPGE/2017](#) amplía la redacción del artículo 4 de la [Ley 3/2012, de 6 de julio](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, precepto que regula el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, añadiéndole un nuevo apartado 5 bis, permaneciendo el resto del artículo con la misma redacción.

El artículo 37 de la [Ley 27/2014, de 27 de noviembre](#), del Impuesto sobre Sociedades¹⁸, bajo la rúbrica «Deducciones por creación de empleo», establece una serie de incentivos fiscales para los contratos de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores en los siguientes términos: por un lado, la deducción de la cantidad de 3.000 euros de la cuota íntegra a aquellas entidades que contraten a su primer trabajador a través de dicha modalidad de contrato, y, por otro lado, con independencia de esta reducción, aquellas entidades que tengan una plantilla inferior a 50 trabajadores en el momento de concertar un contrato bajo la citada modalidad con desempleados beneficiarios de una prestación contributiva por desempleo podrán deducir de la cuota íntegra el 50% del menor de los siguientes importes: el importe de la prestación por desempleo que el trabajador tuviera pendiente de percibir en el momento de la contratación, o bien el importe correspondiente a 12 mensualidades de la prestación por desempleo que tuviera reconocida¹⁹.

Con independencia de dichos incentivos y deducciones recogidos en la [Ley 27/2014](#), el nuevo apartado 5 bis que se añade al artículo 4 de la [Ley 3/2012](#) por la [LPGE/2017](#) establece que las contrataciones que bajo la modalidad de contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores se realicen con trabajadores desempleados que se encuentren inscritos en

¹⁸ La referencia legislativa a la que alude el nuevo apartado 5 bis que se añade al artículo 4 de la [Ley 3/2012](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, mediante la [LPGE/2017](#), es el [Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, disposición derogada con efectos de 1 de enero de 2015 por la disposición derogatoria 1 de la [Ley 27/2014, de 27 de noviembre](#).

¹⁹ El precepto añade, además, que esta deducción resultará de aplicación respecto de aquellos contratos realizados en el periodo impositivo hasta alcanzar una plantilla de 50 trabajadores y siempre que en los 12 meses siguientes al inicio de la relación laboral se produzca, respecto de cada trabajador, un incremento de la plantilla media total de la entidad en, al menos, una unidad respecto a la existente en los 12 meses anteriores. A su vez, puntualiza que la aplicación de esta deducción estará condicionada a que el trabajador contratado hubiera percibido la prestación por desempleo durante, al menos, 3 meses antes del inicio de la relación laboral.

la oficina de empleo para prestar servicios en centros de trabajo ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias darán derecho a las nuevas bonificaciones que se indican²⁰:

- Para la contratación de jóvenes con edades comprendidas entre 16 y 30 años, ambos inclusive, la empresa tendrá derecho durante 3 años a una bonificación en la cuota empresarial de la Seguridad Social con los siguientes porcentajes: 90 % el primer año, 70 % el segundo año y 40 % el tercer año.
Si dichos contratos se celebraran con mujeres en aquellas ocupaciones en las que este colectivo se encuentre menos representado, dichos porcentajes se incrementarán en un 10%.
- Para la contratación de mayores de 45 años, a la empresa se le reconoce el derecho a una bonificación durante 3 años de un 90% en la cuota empresarial de la Seguridad Social. Si las contrataciones se conciertan con mujeres en ocupaciones en las que este colectivo esté menos representado, el porcentaje a bonificar será del 100% durante el mismo periodo de tiempo.

El reconocimiento de estas bonificaciones será compatible con cualquier otra ayuda pública que esté prevista con la misma finalidad, sin que en ningún caso la suma de las bonificaciones aplicables pueda superar el 100% de la cuota empresarial de la Seguridad Social.

Cabe indicar que el apartado 5 del citado artículo 4 de la [Ley 3/2012](#) consta de la misma estructura que el nuevo apartado 5 bis que se ha añadido, regulando de igual modo las bonificaciones a aplicar a las contrataciones bajo esta modalidad contractual, si bien las mismas son extensibles a las contrataciones realizadas con desempleados inscritos en la oficina de empleo correspondiente independientemente del centro de trabajo donde se vayan a prestar los servicios, indicándose en este caso los importes exactos de las bonificaciones a aplicar y no los porcentajes.

Cabría preguntarse el motivo de este nuevo apartado que se añade, puesto que las bonificaciones reguladas en el apartado 5 son extensibles a los trabajadores desempleados y los centros de trabajo de todo el territorio nacional, siempre y cuando se cumplan los requisitos de contratación exigidos bajo la modalidad de contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores detallados en los apartados anteriores del artículo 4.

En este sentido, la Encuesta Anual Laboral con datos a 2015 reflejaba para las empresas más pequeñas, de menos de 50 trabajadores, que son las que pueden realizar este tipo de contrato, una escasa utilización de la contratación indefinida de apoyo a emprendedores. Las razones principales que aducían las empresas que habían realizado algún tipo de contratación para no haber recurrido a este tipo de contrato eran, en casi dos tercios del total, la preferencia por la contratación temporal y la no adecuación del contrato a las necesidades de la empresa.

²⁰ La Comunidad Autónoma de Canarias es una de las comunidades autónomas que presenta una mayor tasa de paro en el periodo 2007-2016.

Los datos acumulados de la contratación registrada en el Servicio Público de Empleo Estatal a lo largo de 2016 muestran un notable incremento en el número total de contratos, con un crecimiento de los indefinidos hasta el 8,6%, pero el peso de la contratación temporal sigue siendo muy preponderante, situándose en un 91,4%. De manera más concreta, la modalidad de apoyo a emprendedores generó 177.600 contratos en 2016 y los datos han mostrado un incremento anual progresivo de esta modalidad en los 3 últimos años. Pese a este carácter creciente, aún está lejos de los que se registraban cada año en la anterior modalidad «de fomento», lo que nos lleva a concluir la conveniencia de introducir otras formas de impulso a la contratación indefinida y para una mayor estabilidad en el empleo, puesto que su uso no parece venir determinado por los incentivos fiscales que lo acompañan en determinados supuestos, puesto que los celebrados sin deducciones fiscales vienen siendo una parte muy mayoritaria del total, estando más asociada su concertación a otras características de este tipo de contrato, como la compatibilización del salario con parte de la prestación por desempleo reconocida y pendiente de percibir o la extensión del periodo de prueba a 1 año²¹.

Por otro lado, también se ha puesto de manifiesto que desde que comenzó este nuevo contrato se está denunciando un uso fraudulento de esta «supuesta» contratación indefinida, ya que el 50,9% de los contratos indefinidos de apoyo a emprendedores no llega a superar el año de duración, porcentaje que se eleva al 56,9% cuando no se acogen a bonificaciones, tal y como muestran las estadísticas ofrecidas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social; pasando por tanto a actuar como un contrato temporal sin coste, dado que una de sus características es el establecimiento de un periodo de prueba de 1 año que, como tal, no contempla una indemnización por despido en ese tiempo. Por tanto, dicho periodo de prueba permite que se utilice como sustituto a un contrato temporal sin coste, siempre que la empresa no se acoja a incentivos fiscales y bonificaciones (de forma que no esté obligada a cumplir con el mantenimiento del puesto de trabajo). Por ello, se considera el principal causante de los incrementos producidos por la contratación indefinida²².

En definitiva, la evolución de los contratos indefinidos muestra un ritmo de incrementos creciente, pero la contratación temporal sigue siendo muy mayoritaria, y su crecimiento a largo plazo muestra que ese predominio no se va a alterar sustancialmente por un periodo más o menos puntual de incremento mayor en los indefinidos, impulsado o no por medidas específicas²³. Las medidas de fomento de la contratación han constituido uno de los pilares tradicionales de las políticas activas de empleo en España, aunque su eficacia se ha demostrado limitada, como reflejan las distintas evaluaciones realizadas sobre este tipo de actuaciones. De hecho, la utilización de

²¹ Consejo Económico y Social: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2016*, cit., págs. 361-362.

²² *Vid.* «El 50,9% de los contratos indefinidos de apoyo a emprendedores no supera el año de duración», en <www.ugt.es> (Noticias, 22 de mayo de 2016).

²³ En este sentido, *vid.* en las Memorias del Consejo Económico y Social 2014 y 2015 un repaso del escaso efecto a largo plazo de las distintas medidas adoptadas para impulsar la estabilidad en el empleo desde 1997.

los incentivos al empleo con carácter general no logra conseguir el impacto esperado en el empleo. Por ello, el objetivo de alcanzar una mayor estabilidad en el empleo, que es lo que parece perseguir este nuevo apartado 5 bis que introduce la [LPGE/2017](#), con especial interés en la Comunidad Autónoma de Canarias mediante la regulación de bonificaciones más beneficiosas, tal vez requiera adoptar estrategias más amplias que el mero fomento de una aparente contratación indefinida, que puede desembocar en temporal.

11. SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL

En febrero de 2013 el Consejo Europeo decidió poner en marcha la Iniciativa de Empleo Juvenil, en el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020, con una dotación de 6.000 millones de euros para apoyar las medidas establecidas en el paquete de empleo juvenil propuesto por la Comisión Europea el 5 de diciembre de 2012 y, en particular, la garantía juvenil. Así, en abril de 2013 el Consejo de Ministros de Empleo, Asuntos Sociales y Consumo de la Unión Europea acordó el establecimiento de una garantía juvenil, reconociéndose con ello la situación particularmente difícil de los jóvenes europeos. España fue de los primeros Estados miembros en acogerse a esta iniciativa para lo cual, en diciembre de 2013, aprobó el [Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil](#), en coherencia con la [Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016](#)²⁴ y de acuerdo con el marco normativo de los fondos estructurales y de inversión de la Unión Europea 2014-2020.

El [Real Decreto-Ley 6/2016, de 23 de diciembre](#), de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, regulaba una serie de medidas acordadas previamente en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales debatidas y pactadas en el marco del diálogo social con los interlocutores sociales que buscaban fortalecer el Sistema Nacional de Garantía Juvenil simplificando los requisitos establecidos para poder ser beneficiario y mejorando la gestión del mismo. Se pretendía también orientar mejor el volumen de recursos disponibles dirigido a abordar medidas en el ámbito del empleo juvenil, incluidos los nuevos recursos que la Unión Europea asignase de forma adicional a este fin.

El artículo 1.Nueve del [Real Decreto-Ley 6/2016](#) añadió en su día un nuevo apartado 5 al artículo 98 de la [Ley 18/2014, de 15 de octubre](#), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en línea con las anteriores medidas señaladas. Dicha ley fue la que en su día tomó en consideración las directrices contenidas en la recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013 y sentó las bases del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

²⁴ En enero de 2017 se anunció la renovación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven para el periodo 2017-2020.

Con la entrada en vigor de la [LPGE/2017](#), la disposición final vigésima octava introduce pequeñas modificaciones en la citada [Ley 18/2014](#).

A este respecto, le da una nueva redacción al citado apartado 5 del artículo 98, de la [Ley 18/2014](#), prácticamente similar al contenido inicial, quedando el resto de apartados con la misma redacción. Dicho precepto establece que la inscripción o renovación como demandante de empleo en un servicio público de empleo implica la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil si se cumplen los requisitos recogidos en el artículo 97 de esta ley²⁵, correspondiéndose la fecha de inscripción en el sistema con la fecha de inscripción o de renovación como demandante de empleo. El tercer párrafo del citado artículo añade que, de manera adicional, los servicios públicos de empleo podrán solicitar la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil de aquellas personas inscritas como demandantes de empleo, desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 24 de diciembre de 2016, que hubieran participado en algunas de las acciones recogidas en el artículo 106 y, al inicio de la acción, cumplieran con los requisitos recogidos en el artículo 105. En este caso, la fecha de inscripción corresponderá con la fecha de inicio de la acción. Del mismo modo, los servicios públicos de empleo informarán de esta circunstancia a la persona interesada a efectos de que la misma pueda ejercer sus derechos de acceso, modificación, cancelación y oposición.

Aunque los datos referidos al desempleo juvenil en España han mejorado en los últimos años, la tasa de paro sigue siendo de las más elevadas de la Unión Europea. El reto de reducir el desempleo juvenil, por tanto, sigue estando presente y exige adoptar nuevas medidas y modificaciones en las ya existentes para que puedan proyectar toda su efectividad.

Hasta marzo de 2017 se habían presentado 505.694 solicitudes de inscripción al registro del Sistema de Garantía Juvenil. De las solicitudes presentadas se resolvieron el 96,4% y de ellas se aprobaron el 96,3%, quedando inscritos en el registro 466.799 jóvenes. Sin embargo, el programa no ha tenido desde su inicio los resultados esperados, dado el elevado volumen de jóvenes desempleados, habiéndose estimado inicialmente 1 millón de potenciales beneficiarios. Su puesta en marcha se caracterizó por cierta precipitación, echando en falta un desarrollo concreto y detallado de las actuaciones a realizar que podría haber sentado las bases para la activación de este colectivo. En esta situación, el adelanto de recursos procedentes de la Unión Europea en 2015, con cargo a la Iniciativa de Empleo Juvenil, para atender de forma urgente a este colectivo o la ampliación, de forma excepcional, de la edad de los potenciales beneficiarios hasta los 29 años no lograron impulsar un mayor número de solicitudes y demanda de actuaciones. De hecho, en 2016 la Comisión Europea hizo un balance del programa, tres años después de su puesta en marcha, y con relación a España señaló que la garantía juvenil no había conseguido alcanzar los resultados previstos y desplegar todo su potencial. La Comisión Europea recogía, entre los principales factores de la escasa eficacia, el desconocimiento del programa por parte de los potenciales beneficiarios, debido a una insuficiente difusión del mismo o a la dificultad para cumplir los requisitos

²⁵ El artículo 97 de la [Ley 18/2014](#), establece los requisitos para inscribirse en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

y la complejidad del registro, por lo que era necesario hacer cambios urgentes. De ahí la aprobación del [Real Decreto-Ley 6/2016](#) que, entre otras cuestiones, simplificaba los requisitos y facilitaba el acceso al programa, tratando de mejorar la gestión del mismo²⁶.

De igual forma, en 2016 se constata también una baja ejecución del programa específico para jóvenes desempleados beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil dotado con 120 millones de euros y del que tan solo se ha comprometido el gasto de 11 millones (9,9%), lo que supone un elemento más en el debate sobre la limitada eficacia hasta el momento de la garantía juvenil.

²⁶ Consejo Económico y Social: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2016*, cit., págs. 366-367.