

TRABAJO EFECTUADO POR:

JUAN CALVENTE MENÉNDEZ

Inspector de Trabajo y Seguridad Social

Sumario:

- I. Cuestiones generales.

- II. Las cotizaciones sociales.

- III. El programa anual de fomento del empleo.

I. CUESTIONES GENERALES

– La no aprobación y devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 determinó, conforme al artículo 134.4 de la Constitución (CE) (1), la automática prórroga para este año de los Presupuestos correspondientes al ejercicio 1995; y no sólo de su estado de ingresos y gastos en sentido estricto, sino también de las demás normas incluidas en la Ley de Presupuestos (2).

Dichos Presupuestos, aprobados mediante Ley 41/1994, de 30 de diciembre, incluían en materia de Seguridad Social -en lo que aquí interesa-, la regulación para el año 1995 de los tipos y bases de cotización y otros aspectos básicos de la cotización a la Seguridad Social.

En la Ley anual de Presupuestos se ha venido incluyendo «un conjunto de normas que guardan conexión directa con el ingreso y con el gasto» (públicos), sirviendo «de soporte a las obligaciones y derechos del Estado en el correspondiente ejercicio económico» (3). Considerando que las

(1) Artículo 134 de la CE:

«...

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado;

...

4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.»

(2) Como señala la Exposición de Motivos del Decreto-Ley, la prórroga no afecta a las normas de vigencia indefinida que «excepcionalmente» se incluyeron en la anterior Ley de Presupuestos, en la medida en que por su propia naturaleza, su vigencia se extendía más allá del año 1995.

(3) Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 12/1995.

cotizaciones sociales son el principal ingreso de los Presupuestos de la Seguridad Social -que son una parte de los Presupuestos Generales del Estado-, desde la Ley 31/1991, de 30 de diciembre (4), se incluyen dentro de las Leyes de Presupuestos las normas básicas relativas a los elementos definitorios de la obligación de cotizar en cada ejercicio (aprobándose así las bases y tipos de cotización de cada año).

Además, en los últimos años se consolidó la práctica de aprobar, junto con la Ley de Presupuestos de cada año, una llamada «Ley de Acompañamiento» que incluía la regulación de diversos aspectos orientados a la aplicación de la política económica y presupuestaria. Así, tras las importantísimas reformas introducidas en el ámbito laboral en 1994, entre ellas la relativa a la normativa de contratación, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre (5), incluyó el «programa de fomento del empleo para 1995» (art. 44).

Ambos aspectos, cotizaciones sociales y programa de fomento del empleo, son objeto de una atención específica por el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera (6), dictado para solventar algunos problemas ocasionados por la prórroga presupuestaria, al considerar el Gobierno que ello suponía una efectiva situación de «extraordinaria y urgente necesidad» (7).

II. LAS COTIZACIONES SOCIALES

– La Exposición de Motivos del Decreto-Ley señala que resultaba precisa la regulación que contiene sobre actualización de bases de cotización a la Seguridad Social «con el fin de compensar la actualización de las pensiones» y para «no minorar los derechos de los actuales cotizantes que han de percibir su pensión en el futuro proporcionalmente a las bases de cotización».

Efectivamente, el **artículo 39 del Decreto-Ley** se limita a la **actualización de las bases de cotización** a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional.

Así, el precepto contiene las «especificaciones y excepciones» (para 1996) que se consideran precisas respecto del prorrogado artículo 105 de la Ley 41/1994.

(4) BOE del 31; Presupuestos Generales del Estado para 1992.

(5) De Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE del 31), Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1995.

(6) El texto se reproduce en la *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 154, 1996, pág. 59 y ss.

(7) Artículo 86.1 de la CE: «En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general».

Tales «especificaciones y excepciones» son las siguientes:

- Las **cuantías de las bases máximas, mínimas o fijas** aplicables en los distintos regímenes de la Seguridad Social **se incrementarán**, respecto de las vigentes en 1995, **en un 3'5 por 100** (conforme al incremento del índice de precios al consumo previsto para 1996); y las que guarden relación con el salario mínimo interprofesional se incrementarán en el porcentaje en que aumente dicha magnitud (8).
- Las cuotas fijas aplicables en los contratos de aprendizaje también se incrementarán en un 3'5 por 100 respecto de las vigentes en 1995.
- El período a considerar respecto de la regulación (en el citado art. 105) sobre bases normalizadas de cotización por contingencias comunes en el Régimen Especial de la Minería del Carbón, será el de 1 de enero a 31 de diciembre de 1995.

– En virtud de la facultad concedida en el apartado dos del citado artículo 39, se ha dictado la **Orden Ministerial de 11 de enero de 1996** (BOE del 13 y del 18), sobre cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional para 1996.

Para mejor conocimiento de los interesados, concreta y fija las cuantías exactas de las bases de cotización para 1996, resultantes de aplicar a las bases de 1995 los incrementos previstos en el Decreto-Ley.

Por lo demás, y para evitar vacíos normativos, prorroga la vigencia -durante 1996- de la Orden Ministerial de 18 de enero de 1995 que desarrollaba las normas de cotización contenidas en el artículo 105 de la Ley 41/1994 (en lo que no se oponga a la nueva regulación que se formula).

Finalmente, la disposición adicional de la Orden fija «con carácter provisional» hasta la aprobación de los Presupuestos de 1996, las fracciones de cuotas a disposición de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como contraprestación a las obligaciones que dichas entidades asumen por la gestión de la incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, referida en los artículos 71 y 77 del Reglamento General sobre Colaboración de estas entidades, que se aprobó muy recientemente, mediante Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre (BOE del 12) (9).

(8) El Real Decreto 2199/1995, de 28 de diciembre (BOE del 29), fija el salario mínimo interprofesional para 1996, resultado de incrementar también un 3'5 por 100 las cuantías fijadas en 1995. Así, las nuevas cuantías son, para mayores de 18 años, 2.164 ptas./día y 64.920 ptas./mes, y para menores de 18 años, 1.674 ptas./día y 50.220 ptas./mes (art. 1.º). El texto de la disposición se recoge en la *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm.154, 1996, págs. 52-53.

(9) Estas normas, que la Orden considera necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en el artículo 39 del Decreto-Ley 12/1995, conforme a su apartado dos, se concretan en: la aplicación del coeficiente del 0'05 a la cuota íntegra (contingencias comunes); la aplicación del tipo del 1'8 por 100 a las bases de cotización del Régimen Especial de Autónomos en 1996; y la fijación de la cuantía de 1.771 ptas./mes para los trabajadores por cuenta propia del REASS. El citado reglamento (cuyo texto recoge el ya citado número de la *Revista de Trabajo y Seguridad Social* en pág.16 y ss.) prevé que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social determine las correspondientes fracciones de cuota (arts. 71.2 y 77.3).

– Realizaremos una esquemática referencia del contenido de la citada Orden Ministerial, reiterando que en lo no regulado por la misma, mantiene su vigencia la Orden de Cotización del año 1995 (10):

- Los topes máximos y mínimos de cotización en el Régimen General de la Seguridad Social (art. 2.º) son 374.880 y 75.690 ptas./mes (para el grupo 11, menores de 18 años, 58.590 ptas./mes).
- Se fijan las bases máximas y mínimas de cotización al Régimen General de la Seguridad Social (contingencias comunes) para cada grupo de cotización (art. 3.º).
- Se establecen normas sobre bases de cotización en los Regímenes Especiales de Autónomos, Empleados de Hogar, Agrario, Mar y Minería del Carbón; en los colectivos de representantes de comercio, artistas y profesionales taurinos; en los contratos a tiempo parcial y de aprendizaje (fijándose las cuotas fijas para 1996).

– Finalmente, baste indicar que el artículo 40 del Decreto-Ley desarrolla normas sobre tipos de cotización y aportaciones del Estado a las Mutualidades Generales de Funcionarios para 1996 (MUFACE, ISFAS y MUGEJU), y que el artículo 41 contiene medidas respecto de los costes de integración en la Seguridad Social de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

III. EL PROGRAMA ANUAL DE FOMENTO DEL EMPLEO

– **La disposición adicional quinta del Real Decreto-Ley señala que, de conformidad con la disposición adicional tercera del Estatuto de los Trabajadores, durante el año 1996 se aplicará el programa de fomento del empleo regulado en el artículo 44 de la Ley 42/1994.**

– La **disposición adicional tercera del Estatuto de los Trabajadores** incorpora las normas que sobre **programas de fomento del empleo** estableció la **Ley 10/1994, de 19 de mayo** (art. 5.º 1). Conforme a ella, se prevé que la Ley de Presupuestos de cada año establezca los programas específicos que se acuerden para el ejercicio, de fomento de la contratación «por pequeñas empresas de trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo», determinando «los programas y colectivos de perceptores por desempleo a que aquéllos se destinen».

(10) Así, en lo relativo a tipos de cotización, no modificados por el Decreto-Ley, habrá que estar a lo allí establecido (reproduciendo lo contenido en el art. 105 de la Ley 41/1994).

Como único aspecto concreto que deben respetar tales programas anuales, la citada disposición subraya que se excluirán de los mismos «las contrataciones llevadas a cabo por el cónyuge o familiares por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos».

– El **programa de fomento del empleo para 1995** se desarrolló, no en la correspondiente Ley de Presupuestos, sino en el **artículo 44** de la mencionada **Ley 42/1994**, de 30 de diciembre, «de Acompañamiento» de los Presupuestos para 1995. Anteriormente, para el año 1994, la propia Ley 10/1994, en su disposición adicional sexta, desarrolló el programa de ese año, básicamente reproducido posteriormente para 1995.

Procede por lo tanto recordar brevemente los aspectos principales del programa desarrollado en el citado artículo 44, y que se estructura en tres apartados:

- En el **primero**, se determinan los **colectivos** de trabajadores **desempleados** que «las empresas» (en general, y no específicamente las pequeñas) pueden contratar temporalmente, así como los **requisitos generales** para dicha contratación.

Los colectivos son:

1. Desempleados «de larga duración», al menos un año inscritos en la Oficina de Empleo (11), y que además sean beneficiarios de prestaciones por desempleo.
2. Trabajadores mayores de 45 años, y
3. Trabajadores minusválidos.

(En los dos últimos casos, no se exige que sean beneficiarios de prestaciones por desempleo).

Respecto de dichos trabajadores, cabe formalizar contratos temporales, para actividades de cualquier naturaleza (no necesariamente de carácter temporal), con una duración mínima de 12 meses y máxima de tres años (a cuya terminación el trabajador percibirá una compensación económica de 12 días de salario por año de servicio).

Además, el artículo 44 mantuvo para 1995 la prohibición de que contratasen al amparo del programa las empresas que hubieran amortizado puestos de trabajo por despido improcedente, expediente de regulación de empleo o por la causa objetiva del artículo 52 c) del

(11) La duración debe entenderse referida al transcurso de un año ininterrumpido, sin que sea posible un cómputo conjunto de períodos de desempleo sucesivos interrumpidos con actividades laborales intermitentes [Consulta Dirección General de Empleo de 25-10-1994 (Exptes. 1841 y 1849/94 y 1862/94)].

Estatuto de los Trabajadores, «con posterioridad al 1 de enero de 1994». Se reproduce aquí la prohibición del artículo 5.º 1 del Real Decreto 1989/1984, de 17 octubre, regulador de los anteriores contratos de fomento de empleo, que sin embargo se refería a un período previo de los últimos doce meses.

Así, pese a que la disposición adicional quinta del Decreto-Ley alude a la aplicación del programa regulado en el artículo 44 de la Ley 42/1994, no parece que ello deba implicar la aplicación literal de esta parte del precepto, dado que la finalidad de la prohibición, considerando los antecedentes normativos (12), es establecer la prohibición, en el programa de cada año, respecto del período comprendido en el año anterior. Cabría pues interpretar que la prohibición de contratación se referirá, durante 1996, a las empresas que hubieran amortizado puestos de trabajo, por los motivos señalados, con posterioridad al 1 de enero de 1995 (13).

- En el **segundo apartado** se establecen los **beneficios (reducciones de cuotas** empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante un máximo de tres años) para las empresas que formalicen las contrataciones temporales previstas en el apartado primero, **a jornada completa y con beneficiarios de prestaciones por desempleo**.
 1. **Reducción del 75 por 100** de tales cuotas para las empresas (con independencia de su plantilla) que contraten a mayores de 45 años o minusválidos (en este caso, sí deben ser beneficiarios de prestaciones por desempleo).
 2. **Reducción del 50 por 100** para las empresas de hasta 25 trabajadores que contraten a menores de 45 años inscritos como desempleados durante al menos un año (única referencia específica a lo que pudiéramos llamar las pequeñas empresas, que según la disp. adic. tercera del Estatuto de los Trabajadores -y antes art. 5.º de la Ley 10/1994- serían el objetivo principal de estos programas).
 3. **Reducción adicional** de dichas cuotas, respectivamente según el supuesto, **hasta el 100 por 100 o el 75 por 100**, para empresas que contraten a su primer trabajador (conforme a alguna de las dos situaciones anteriores). El comentado artículo 44 alude a empresas sin trabajadores a su servicio desde el 1 de enero de 1994, pero refiriendo-

(12) En la disposición adicional sexta de la Ley 10/1994, de 19 de mayo (BOE del 23), que estableció el primer programa, para el mismo año 1994, refería la prohibición a las empresas que hubieran amortizado puestos de trabajo por los motivos señalados, «con posterioridad al 31 de mayo de 1993» (equivalente a un período de un año previo a la publicación de la Ley 10/1994, que estableció estos programas).

(13) De hecho, la disposición adicional quinta del Decreto-Ley señala literalmente que durante 1996 se aplicará, no el artículo 44 de la Ley 42/1994, sino «el Programa de Fomento del Empleo regulado en el artículo 44 ...»: es decir, se trata de aplicar, para 1996, el mismo programa que que se aplicó en 1995 (por tanto con las mismas condiciones que se exigían a las empresas en el año anterior).

se al programa del año 1995, por lo que podría valorarse la posibilidad de que, en la aplicación del programa durante el año 1996, fuese más acorde con la finalidad de la norma la consideración a estos efectos de un período anual anterior al inicio del correspondiente programa (en otro caso, se endurecerían las condiciones del programa).

El artículo 44 completó la regulación de esta modalidad de contratación temporal «bonificada» con determinadas **condiciones y prohibiciones**:

1. Si durante la vigencia de estas contrataciones «bonificadas» (según apartado Dos del programa) la empresa amortiza puestos de trabajo por despido improcedente, o en aplicación de los artículos 51 y 52 c) del Estatuto de los Trabajadores, **pierde «automáticamente» el derecho a la reducción de cuotas**, debiendo ingresar a partir del momento de la amortización las cuotas empresariales por contingencias comunes establecidas con carácter general.
2. **No se aplican** las anteriores **reducciones de cuotas** a las contrataciones realizadas:
 - a) Con trabajadores que hubieran estado contratados en la empresa con posterioridad al 1 de enero de 1994 (de nuevo esta referencia temporal específica, concebida respecto del programa de 1995, tiene un efecto distorsionador -ya comentado- en la medida en que se aplique, tal cual, el art. 44 precitado), y
 - b) Con «cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las empresas, que revistan la forma jurídica de sociedad, y las que se produzcan con estos últimos».

Dada la referencia de estas prohibiciones respecto de las contrataciones «bonificadas» -pese a la aparente formulación general de las mismas en la disp. adic. tercera ET-, según el escrito de 25 de octubre de 1994 (ya citado) de la Dirección General de Empleo, cabe formalizar contrataciones temporales concurriendo los vínculos personales o familiares referidos, al amparo del apartado primero del programa y sin acogerse a los beneficios de su apartado segundo, en función de la previsión general del artículo 17.3 del Estatuto de los Trabajadores que fundamenta las medidas de fomento del empleo aquí comentadas.

En conclusión, seguirán siendo posibles durante 1996, las contrataciones temporales acogidas exclusivamente al apartado Uno del programa (sin aplicación de reducción de cuotas):

1. Con trabajadores de los colectivos enumerados en dicho apartado que sean contratados a tiempo parcial, y

2. Con beneficiarios de prestaciones por desempleo (no minusválidos y menores de 45 años) inscritos como desempleados al menos un año y en los que concurren alguno de los supuestos siguientes: haber sido contratados por la empresa «con posterioridad al 1 de enero de 1994» (¿o en el período de un año antes del inicio del correspondiente programa anual?); tener vínculos personales o familiares de los arriba mencionados; o bien ser contratado por empresa de más de 25 trabajadores (requisitos particulares previstos en el apartado Dos).
- En el apartado **tercero**, se establecen determinados **beneficios** [subvenciones y bonificaciones de cuotas de Seguridad Social, de acuerdo con la Ley 22/1992 y R.D. 1451/1983 (14)] para los supuestos de **transformación en indefinidos** de estos contratos temporales, al finalizar su plazo de duración pactado.

Por tanto, se accede a las subvenciones previstas en las citadas disposiciones cuando se proceda a la transformación en indefinidos de los contratos temporales concertados con jóvenes menores de 25 años y mujeres subrepresentadas (además de los concertados con los colectivos referidos en el programa, de minusválidos y mayores de 45 años).

Según el ya citado escrito de 25 de enero de 1994 de la Dirección General de Empleo, «el apartado Tres [del Programa de 1994, igual a estos efectos al actual] es aplicable a las contrataciones realizadas de conformidad con los apartados Uno y Dos».

(14) Ley 22/1992, de 30 de julio (BOE de 4 de agosto), de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, y Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo (BOE de 4 de junio) por el que, en cumplimiento de lo previsto en Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos.