

Bonificaciones y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social como medida de conciliación familiar

María José López Álvarez

*Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Pontificia Comillas (Madrid, España)*
mjlopez@comillas.edu | <https://orcid.org/0000-0002-2354-5711>

Extracto

Las bonificaciones y reducciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social siguen siendo, hoy en día y pese a su cuestionada eficacia, el principal incentivo económico para el fomento del empleo en nuestro sistema. No obstante, junto con esta finalidad prioritaria de inserción laboral de colectivos vulnerables y fomento de la contratación estable, estos incentivos han sido eventualmente utilizados para otros propósitos complementarios, como la integración social de personas con discapacidad, la promoción de la igualdad de oportunidades o el impulso de la conciliación familiar. Una muestra de ello son las bonificaciones para la sustitución de personas trabajadoras durante los descansos por nacimiento de hijo, que cuentan con una dilatada –y estable– trayectoria en nuestra regulación y acreditan una favorable acogida. El objetivo de este estudio es analizar el impacto de la reforma llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 1/2023 sobre estas bonificaciones, en particular desde su consideración como potenciales instrumentos para consolidar las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral.

Palabras clave: bonificaciones y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social; conciliación laboral y familiar; incentivos para el empleo; igualdad de oportunidades; corresponsabilidad familiar; trabajo autónomo; inserción laboral de colectivos vulnerables.

Recibido: 04-03-2024 / Aceptado: 10-05-2024 / Publicado: 02-07-2024

Cómo citar: López Álvarez, M. J. (2024). Bonificaciones y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social como medida de conciliación familiar. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 481, 21-46. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.21441>



Bonus and reductions in Social Security quotas as work-life balance resource

María José López Álvarez

*Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Pontificia Comillas (Madrid, España)*
mjlopez@comillas.edu | <https://orcid.org/0000-0002-2354-5711>

Abstract

Bonus and reductions in employer social security contributions are nowadays, despite their questionable effectiveness, the main economic incentive for promoting employment in our system. However, in addition to this priority objective of labor insertion of vulnerable groups and promotion of stable hiring, these incentives have also been used for other complementary purposes, such as social integration of disabled people, promotion of equal opportunities or promotion of work-life balance. An example of this could be the subsidies for substitution of workers during childbirth leave, which have a long and successful history in our regulations. The aim of this paper is the analysis of the impact of the reform carried out by Royal Decree Law 1/2023 on these bonuses, specially from their consideration as potential mechanisms to consolidate work-family balance policies.

Keywords: bonus and reductions in social contributions; work-life balance; incentives for job creation; equal opportunities; family co-responsibility; self-employed work; labor opportunities for vulnerable groups.

Received: 04-03-2024 / Accepted: 10-05-2024 / Published: 02-07-2024

Citation: López Álvarez, M. J. (2024). Bonus and reductions in Social Security quotas as work-life balance resource. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 481, 21-46. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.21441>



Sumario

1. Introducción
 2. La naturaleza ambivalente de las bonificaciones por motivos de conciliación familiar
 - 2.1. Evolución normativa
 - 2.2. Impacto en el empleo y en el ejercicio de los derechos de conciliación
 3. El nuevo marco normativo tras el Real Decreto-Ley 1/2023, ¿el principio del fin de los contratos bonificados vinculados a la conciliación?
 - 3.1. Objetivos y finalidad de la reforma
 - 3.2. Los contratos bonificados por motivos de conciliación
 - 3.2.1. Ámbito de aplicación
 - 3.2.2. Requisitos
 - 3.2.3. Exclusiones
 - 3.2.4. Cuantía y duración de la bonificación
 4. Conclusiones, propuestas y recomendaciones
- Referencias bibliográficas

Nota: este trabajo forma parte del proyecto I+D+I PID2021-12254OB-100, «La incidencia del Derecho de la Unión Europea en las futuras reformas laborales», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, la Agencia Estatal de Investigación y «FEDER una manera de hacer Europa».

1. Introducción

Desde hace décadas, las bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social constituyen el recurso más utilizado en nuestro ordenamiento para crear estímulos a la contratación que incentiven el empleo. Pese al creciente debate en torno a su eficacia y las incesantes reformas, la extensión descontrolada de estas ayudas ha generado un entramado complejo y desordenado en el que resulta extremadamente difícil poder obtener una «foto fija» de los diferentes incentivos disponibles, con la consiguiente inseguridad jurídica para los potenciales beneficiarios de los mismos (López Terrada, 2016). La Ley 3/2023, de 18 de febrero, de empleo, y el Real Decreto-Ley (RDL) 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y de mejora de la protección de las personas artistas, representan, así, el intento más reciente para ordenar y racionalizar estas medidas¹, creando un marco jurídico unificado que termine con la dispersión y fragmentación normativa que ha caracterizado a este ámbito (Conde Colmenero, 2023).

Sin embargo, si bien la finalidad principal de bonificaciones y reducciones se ha centrado en el apoyo a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral y el fomento del empleo indefinido, eventualmente han sido utilizadas para el cumplimiento de otros propósitos complementarios, como la integración social de personas con discapacidad, la promoción de la igualdad de oportunidades o el impulso de la conciliación familiar. Así ocurre señaladamente con las bonificaciones para la sustitución de la persona trabajadora durante los periodos de baja tras el nacimiento de hijo, que no solo cuentan con una larga –y estable– trayectoria en nuestra regulación, sino que acreditan una favorable acogida, representando un porcentaje muy significativo, como luego se expondrá, del volumen total de contratos bonificados que se formalizan. El objetivo de este estudio es, pues, repasar la andadura de esta y otras medidas similares y analizar el impacto de la reforma llevada a cabo por el RDL 1/2023, considerando que el legislador, en su afán unificador y clarificador, ha podido descuidar el perfil ambivalente de estos incentivos, ignorando su potencial como instrumentos para consolidar las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral.

¹ Según la exposición de motivos del RDL 1/2023, existen en la actualidad aproximadamente 74 incentivos de financiación a partir de las cuotas de Seguridad Social, de los cuales 56 se configuran como bonificaciones de la cuota empresarial y 18 como reducciones y exenciones.

2. La naturaleza ambivalente de las bonificaciones por motivos de conciliación familiar

2.1. Evolución normativa

Con el RDL 11/1998, de 4 de septiembre, se regulan por vez primera las bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social de los contratos de interinidad suscritos para sustituir a las personas trabajadoras durante los periodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento. Se establece que la bonificación tendrá un importe del 100 % de la cuota empresarial. Y si bien se percibe un elemento de fomento de la inserción laboral al exigirse que los contratos de interinidad se formalicen con personas desempleadas, si se atiende a la exposición de motivos de la norma, la razón de ser de la nueva previsión es, fundamentalmente, la consecución de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al empleo. Se trata, así, de dar cumplimiento a lo prescrito por el Plan Nacional de Acción para el Empleo en el Reino de España de 1998, en línea con las directrices aprobadas por la cumbre de jefes de Estado de la Unión Europea de Luxemburgo en diciembre de 1997. En ese momento, cabe recordar que se reconoce una suspensión por parto a la trabajadora de 16 semanas de duración, de las cuales solo podrá ceder al padre las 4 últimas; mientras que, en supuestos de adopción, la duración del periodo suspensivo es de entre 6 y 8 semanas, dependiendo de la edad del menor adoptado, pero en el caso de que el padre y la madre trabajen, solo uno de ellos podrá disfrutar del permiso². En tales circunstancias, una mayoría abrumadora de estos descansos son disfrutados por mujeres, por lo que es lógico pensar que, como sostiene el RDL 11/1998, uno de los motivos que puede frenar la contratación de mujeres son los costes adicionales que para la empresa puede tener si, contratada una mujer, esta se queda embarazada.

Sobre esta base, las disposiciones posteriores mejoran y amplían la cobertura de las ayudas en varios aspectos:

- La Ley 12/2001³ da un paso adelante al establecer que los contratos de las personas trabajadoras por cuenta ajena o socios trabajadores de cooperativas sustituidos durante estos periodos vinculados al nacimiento de hijo también se beneficiarán de las bonificaciones del 100 % de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, mientras coincida en el tiempo la suspensión de la actividad y el contrato de interinidad del trabajador sustituido (disp. adic. segunda). Se implanta, de esta forma, una política de «coste cero»

² Artículo 48.4 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

³ Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

para la empresa, bonificando las cuotas de Seguridad Social tanto para el contrato de la persona trabajadora sustituta como de la sustituida. En tanto en cuanto debe procederse a la sustitución de la persona trabajadora para poder acceder a las bonificaciones, se mantiene, sin embargo, un incentivo para el fomento del empleo.

- Se reconocen, de igual forma, bonificaciones en los mismos términos para el resto de los periodos de inactividad vinculados al nacimiento de hijo. Así, para los contratos de interinidad que se suscriban para sustituir a trabajadoras que tengan suspendido su contrato por riesgo durante el embarazo (Ley 39/99, conciliación⁴) o por riesgo durante la lactancia (LO 3/2007, igualdad⁵). Asimismo, se hacen extensivas estas ayudas para los contratos que se formalicen para sustituir a los trabajadores durante el disfrute del permiso por paternidad (LO 3/2007, igualdad⁶). Por su parte, la Ley 39/2010⁷ contempla una reducción de un 50 % de la cuota empresarial de contingencias comunes durante el periodo en el que la trabajadora por riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural haya de ser trasladada a otro puesto de trabajo según lo previsto por el artículo 26 de la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales. Esta reducción se mantendrá en las sucesivas leyes presupuestarias, la última la Ley 11/2020 (disp. adic. decimotercera).

Junto con estas medidas, destinadas a aliviar la carga económica que el embarazo y el parto pueden provocar para la empresa, se han articulado puntualmente algunas otras para facilitar la reincorporación posterior de las mujeres tras los periodos de descanso por maternidad. La Ley 43/2006⁸ reconoce una bonificación de 1.200 euros anuales durante 4 años para los contratos que se suscriban con mujeres en los 24 meses siguientes a la fecha del parto, de la adopción o del acogimiento tanto preadoptivo como permanente (art. 2.1 b); igualmente, se bonifican con 1.200 euros anuales durante 4 años los contratos indefinidos de las mujeres trabajadoras suspendidos por maternidad o excedencia por cuidado de hijo, siempre que la reincorporación de la trabajadora se produzca en los 2 años siguientes al inicio del permiso por maternidad (art. 4). Sin embargo, estas previsiones quedaron derogadas tiempo después por la Ley 35/2010⁹ y la Ley 3/2012¹⁰, respectivamente.

⁴ Artículo 18 de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

⁵ Disposición adicional decimoquinta de la Ley orgánica (LO) 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

⁶ Disposición adicional decimoquinta.

⁷ Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011 (disp. adic. quinta).

⁸ Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. Inicialmente, esta medida se estableció para el año 2003 por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (art. 47.3). La Ley 43/2006 la recupera con algunas modificaciones.

⁹ Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

¹⁰ Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Tampoco han tenido continuidad algunas previsiones desarrolladas para el impulso de otros derechos de conciliación. El Real Decreto Legislativo 2/2015¹¹ introduce una reducción en las cotizaciones empresariales de Seguridad Social por contingencias comunes, para los contratos de interinidad que se celebren con beneficiarios de las prestaciones por desempleo que lleven más de 1 año como perceptores, para sustituir a personas trabajadoras que estén en situación de excedencia por cuidado de hijo o familiares (disp. adic. vigesimoprimera ET). La cuantía de las reducciones varía en función de la siguiente escala: a) 95 % durante el primer año de excedencia de la persona trabajadora a la que se sustituye, b) 60 % durante el segundo año y c) 50 % durante el tercer año de excedencia. Esta previsión ha quedado derogada por el RDL 32/2021¹², vigente desde el 30 de marzo de 2022¹³.

- La política de bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social por motivos de conciliación se ha extendido, asimismo, al ámbito del trabajo autónomo, un colectivo donde tradicionalmente la proporción de mujeres ha sido notablemente inferior a la de hombres¹⁴. El autónomo, además, a diferencia de la persona trabajadora por cuenta ajena, asume una posición jurídica diversa, ya que carece de una contraparte ante la que ejercer sus derechos de conciliación. De ahí la importancia de los estímulos públicos para compensar los efectos negativos que las ausencias por conciliación puedan tener en las carreras profesionales de los autónomos y, en particular, la relevancia práctica de medidas como la bonificación de cuotas de Seguridad Social (Roldán Martínez, 2018).

Tras la modificación del Estatuto del Trabajo Autónomo¹⁵ por la Ley 31/2015¹⁶, se reconoce una bonificación del 100 % de la cuota de autónomos¹⁷ a las personas trabajadoras por cuenta propia incluidas en el régimen especial de trabajadores autónomos

¹¹ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores (ET).

¹² RDL 3/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

¹³ No obstante, los periodos de hasta 3 años de excedencia por cuidado de hijos y familiares previstos en el artículo 46.3 del ET tienen la consideración de periodos de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad (art. 237.1 RDLeg. 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Seguridad Social).

¹⁴ Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, en 2022 los varones representaban el 63,21 % del total de trabajadores autónomos, frente al 36,7 % de las mujeres.

¹⁵ Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA).

¹⁶ Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social.

¹⁷ La que resulte de aplicar a la base media que tuviera el trabajador en los 12 meses anteriores a la fecha en que se acoga a esta medida, el tipo de cotización establecido como obligatorio en el régimen especial de Seguridad Social que corresponda por razón de su actividad por cuenta propia. Si el trabajador lleva menos de 12 meses de alta en el RETA, la base media de cotización se calculará desde la fecha de alta.

(RETA)¹⁸ durante los periodos de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, paternidad, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural (art. 38 LETA). Con posterioridad, la Ley 6/2017¹⁹ introduce algunas otras matizaciones para dar respuesta a las necesidades particulares de conciliación de las personas trabajadoras autónomas (Ruiz González, 2018). Así, se suprime la conexión entre la bonificación durante los periodos de descanso y la contratación de una persona trabajadora interina para sustituir a la persona trabajadora autónoma en la explotación del negocio. Ello supone que la persona trabajadora por cuenta propia tiene derecho a la bonificación en su cuota de autónomos durante los periodos de descanso vinculados al nacimiento de hijo con independencia de que contrate o no a una persona trabajadora para sustituirle, siempre que la duración del periodo de inactividad sea superior a 1 mes. Además, se establece que las trabajadoras autónomas que hubieran cesado en su actividad por nacimiento de hijo, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento y tutela y se reincorporen a la actividad dentro de los 2 años siguientes a la fecha del cese, tendrán derecho a una bonificación del 80 % de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes²⁰ durante los 24 meses siguientes (art. 38 bis LETA). Y se amplía, en fin, el ámbito de aplicación del artículo 30 de la LETA, que reconoce a las personas trabajadoras autónomas²¹ una bonificación del 100 % de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes²² por un plazo de hasta 12 meses, siempre que contraten a una persona trabajadora a tiempo completo o a tiempo parcial (en ese caso la bonificación será del 50 %) y se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: a) cuidado de menores de 12 años que tengan a su cargo; b) cuidado de familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que estén a su cargo y tengan una situación de dependencia debidamente acreditada; c) cuidado de familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que estén a su cargo, no desempeñen actividad retribuida y padezcan una parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad debidamente reconocida (art. 30 LETA)²³.

¹⁸ Incluidos los socios trabajadores o socios de trabajo de las sociedades cooperativas. Pese a que la LETA no los menciona expresamente en todos los casos, debe entenderse que pueden beneficiarse de todas las disposiciones relativas a la conciliación familiar previstas en la misma (Roldán Martínez, 2018).

¹⁹ Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo.

²⁰ Resultante de aplicar a la base media que tuvieran las trabajadoras en los doce meses anteriores al cese, el tipo de cotización por contingencias comunes vigente en cada momento, excluido el correspondiente a la incapacidad temporal derivada de esas contingencias. Cuando la trabajadora lleve menos de 12 meses de alta en el RETA, se hará el cálculo desde la fecha de alta.

²¹ Siempre que el autónomo no tenga contratadas personas trabajadoras a su servicio en la fecha de inicio de bonificación y durante los 12 meses anteriores a la misma.

²² La cuota que resulte de aplicar a la base media que tuviera la persona trabajadoras durante los 12 meses anteriores a la fecha en la que la persona trabajadora se acoja a esta medida, el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento para el RETA. En el caso de que la persona trabajadora lleve menos de 12 meses de alta en el RETA, la base media de cotización se calculará desde la fecha de alta.

²³ Si la persona trabajadora autónoma decide, en cambio, suspender temporalmente de forma total su actividad, no gozaría de los beneficios que se reconocen en caso de excedencia por cuidado de hijos

Por su parte, las personas trabajadoras autónomas que sean beneficiarios de la prestación para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave tendrán derecho a una bonificación del 75 % de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes durante el periodo de percepción de la prestación (art. 38 *quater* LETA).

- A todo lo anterior han de sumarse las distintas iniciativas adoptadas a nivel autonómico. Desde fechas tempranas, las comunidades autónomas han desarrollado políticas específicas para el impulso de la conciliación laboral y familiar con la intención de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como la libertad para formar la familia que se desee sin condicionamientos económicos o laborales (Costa Reyes y Rodríguez Crespo, 2003). Entre esas medidas, ocupan un papel relevante los incentivos a la contratación, que en el ámbito autonómico se han encauzado a través de subvenciones²⁴ y tratan de dar cobertura, con carácter general, a supuestos no previstos en la legislación estatal, fundamentalmente la sustitución de las personas trabajadoras que solicitan reducciones de jornada y excedencias por razones familiares. En la actualidad, algunas comunidades autónomas mantienen estos programas²⁵ y contemplan también ayudas para otras situaciones, como la sustitución de personas trabajadoras autónomas durante los periodos de baja por razones familiares²⁶, o la contratación indefinida que incluye como medida de flexibilidad la realización de parte de la jornada mediante el trabajo a distancia²⁷. Son actuaciones que merecen una valoración positiva, en la medida en que complementan la

o familiares a las personas trabajadoras por cuenta ajena, en cuanto a la consideración como situación asimilada al alta, dándose por cotizados esos periodos (Roldán Martínez, 2018).

²⁴ Se contemplan tanto compensaciones económicas equivalentes a la cuota empresarial de Seguridad Social del trabajador contratado durante los periodos de baja o ausencia por motivos familiares, como cantidades fijas predeterminadas por la norma correspondiente. En todo caso, se trata de pagos únicos que se reciben de una sola vez, lo que puede dificultar el control del cumplimiento de las obligaciones que asume la empresa (Cueto Iglesias, 2006).

²⁵ La Orden EEI/638/2021, de 18 de mayo, de Castilla y León (BOCL de 24 de mayo), que establece las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a fomentar la contratación temporal con cláusula específica de interinidad para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar en la Comunidad de Castilla y León, reconoce una subvención de 1.000 euros mensuales para los contratos de interinidad suscritos con desempleados que sustituyan a personas trabajadoras con reducción de jornada o en situación de excedencia por razones familiares.

²⁶ El Decreto 69/2017, de 23 de mayo, de la Junta de Extremadura (DOE de 29 de mayo), que establece las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la conciliación de la vida familiar, personal y laboral, subvenciona los costes salariales y de Seguridad Social, con un límite de 1.000 euros mensuales, derivados de la contratación de personas desempleadas que sustituyan a los autónomos durante los periodos de descanso por motivos de riesgo durante el embarazo, maternidad, paternidad, adopción o acogimiento y riesgo durante la lactancia natural.

²⁷ La Orden de la Junta de Andalucía de 5 de octubre de 2020 (BOJA de 9 de octubre) que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a la conciliación de la vida personal, laboral y familiar en Andalucía, contempla, entre otras medidas, una subvención de 8.000 euros por cada contrato indefinido que incluya un acuerdo de trabajo a distancia; cuantía que se incrementará en un 10 % cuando la persona contratada sea mujer.

labor estatal y ofrecen apoyo a la conciliación familiar con una perspectiva más amplia, no limitada al momento del nacimiento de hijo. Ello no excluye en todo caso que, puntualmente, se produzcan solapamientos con respecto a la regulación prevista en la normativa estatal. Y, dada la heterogeneidad y dispersión de estas disposiciones, se intensifica el carácter fragmentado y desigual de la tutela, en perjuicio de personas trabajadoras y empresas; dificultando, a su vez, la evaluación y control integral de estas políticas.

2.2. Impacto en el empleo y en el ejercicio de los derechos de conciliación

El análisis del camino recorrido por los contratos con incentivos por motivos de conciliación muestra que, en términos generales, estos se han focalizado en la sustitución de personas trabajadoras por ausencias vinculadas al nacimiento de hijo. La técnica utilizada para ello ha sido, principalmente, la de las bonificaciones en las cuotas empresariales de Seguridad Social y solo esporádicamente se ha recurrido a las reducciones en esas cuotas. Como se sabe, las bonificaciones se financian con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal –SEPE– (se financian con las cuotas del desempleo) o del Ministerio de Trabajo (con las partidas de los presupuestos generales del Estado); mientras que las reducciones se financian con cargo a los presupuestos de la Seguridad Social y resultan, por tanto, más gravosas al consumir recursos del sistema (Plaza Angulo, 2013). En el ámbito autonómico, sin embargo, la limitación competencial hace que estas ayudas se articulen a través de subvenciones, cuyo principal inconveniente es la mayor complejidad en su gestión y control.

En cualquier caso, se trata de medidas que se han mantenido prácticamente inalteradas desde su creación y se han aplicado de forma sostenida a lo largo del tiempo. Ello contrasta llamativamente con los vaivenes normativos que han caracterizado al resto de los incentivos económicos para el empleo. En efecto, desde que estos mecanismos se generalizaran en los años 90 del siglo pasado, se han suscitado reservas acerca de su efectividad real para contribuir a la reducción del desempleo y la consolidación de la contratación indefinida. Las sucesivas reformas legislativas han tratado, pues, con escaso éxito, de ordenar y racionalizar la utilización de estos incentivos, pero sin conseguir frenar, a la par, la expansión y proliferación de los mismos.

En 2005 se publica la primera evaluación de las políticas de incentivos para el empleo a través del informe «Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas», elaborado por una comisión de expertos (Cruz Villalón *et al.*, 2005), que inspirará la reforma de la Ley 43/2006. Sus conclusiones siguen vigentes a día de hoy y son similares a las de los informes que se han realizado con posterioridad, entre ellos «Evaluación sobre la política de bonificación y reducción de las cuotas de la Seguridad Social», publicado en 2009 por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), o más recientemente el estudio sobre incentivos a la con-

tratación realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) en 2020. A los efectos que ahora interesa, merecen destacarse los siguientes aspectos:

- A nivel macroeconómico, todos los estudios empíricos coinciden en que la eficacia de las bonificaciones es muy débil –casi nula– en lo que a la creación de empleo se refiere (Toharia *et al.*, 2008). Ello se debe principalmente a lo que se conoce como «el efecto peso muerto», esto es, la mayor parte de las contrataciones se habrían realizado por la empresa igualmente si no hubieran estado bonificadas, por lo que el incentivo económico no constituye un factor decisivo para las mismas. La bonificación se convierte, así, en un «gasto inútil», una ganga para la empresa. Los análisis realizados en otros países europeos confirman esta conclusión. Así, según recoge el informe de la AEVAL en Bélgica, se ha detectado un efecto del peso muerto de hasta el 53 %, lo que significa que más de la mitad de las personas trabajadoras subvencionadas hubieran sido contratadas igualmente sin la bonificación; cifras similares se dan para Francia (50 %) o Reino Unido (43 %).

Cuando se trata de promocionar el empleo estable y la contratación indefinida, las bonificaciones deberían tener, además, una cuantía suficiente y mantenerse durante un periodo de tiempo prolongado para que pudieran ser atractivas y compensar los costes empresariales de la contratación de una persona trabajadora, incluida una eventual indemnización por despido improcedente (Pérez del Prado, 2011). En ningún caso, pues, pueden sustituir a otras medidas y reformas necesarias para combatir la alta temporalidad y los elevados índices de desempleo, los dos principales problemas del mercado laboral español (AIREF, 2020).

- Si se trata, en cambio, de canalizar el empleo hacia determinados colectivos, las bonificaciones pueden resultar útiles por cuanto provocan lo que se ha denominado «efecto sustitución». El empresario se decanta, a la hora de contratar, por una persona del colectivo bonificado y deja fuera a otra, por lo que no se consigue una reducción neta del desempleo, pero sí se promociona la inserción laboral de aquellos que pueden tener mayores dificultades.

No obstante, esta ventaja se reduce notablemente cuando el grupo de potenciales beneficiarios es muy amplio y numeroso. Como se ha señalado, ha habido momentos en los que el único colectivo no bonificado era el formado por hombres mayores de 30 años y menores de 45, inscritos ininterrumpidamente durante menos de 6 meses como demandantes de empleo y no perceptores de prestaciones o subsidios de desempleo (Cueto Iglesias, 2006). Es preciso, pues, que se seleccione de manera rigurosa a los destinatarios de estas medidas, priorizando a aquellas personas trabajadoras que puedan tener mayores problemas para ingresar y mantenerse en el mercado de trabajo; así como a aquellas empresas que, por su tamaño o el sector en el que operan, tengan más complicado generar empleo y mantenerlo.

- Por otra parte, en las políticas de empleo de nuestro país se aprecia un peso excesivo de los incentivos económicos, como las bonificaciones, y una atención más residual hacia otras iniciativas como la formación, orientación e intermediación en el mercado de trabajo. Según los datos de la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de

España 2022, elaborada por el Consejo Económico y social (CES, 2022), si bien todos los países europeos han incrementado las partidas destinadas a políticas de empleo a raíz de la pandemia, España sigue estando por encima de la media europea en cuanto a gasto, pero ello no se traduce correlativamente en una mayor eficiencia en cuanto a cobertura. Nuestro país dedica aproximadamente un 25 % del gasto en políticas activas de empleo –unos 1.821 millones de €– en bonificaciones y otros estímulos económicos directos, en detrimento de otras partidas de orientación y formación, que son las prioritarias en los países que, como los del norte de Europa, obtienen mejores resultados en términos de cobertura de la población desempleada. Como se ha indicado, la preferencia de la Administración española por los incentivos económicos puede deberse a que resultan más fáciles de gestionar y no requieren una reorganización de los servicios públicos de empleo que, además de costosa, exigiría una planificación cuidadosa y meditada (López Terrada, 2016). Pero si se aspira a incrementar la eficacia de las políticas activas de empleo, es imprescindible que estas se articulen a partir de paquetes integrados de medidas donde las bonificaciones y las ayudas económicas se combinen con otro tipo de propuestas con más recorrido, como la mejora de la formación de los demandantes de empleo o una mayor inversión en los servicios de intermediación, que permita una atención más personalizada de estos colectivos vulnerables. En esta dirección, se han identificado buenas prácticas en otros países, como la iniciativa irlandesa de reconversión de los trabajadores desempleados de la construcción, proporcionándoles capacitación para la instalación de tecnologías verdes en hogares y empresas o formación para la verificación de los requisitos de eficiencia energética; o bien el establecimiento de ayudas suplementarias a los subsidios de desempleo, condicionadas a la asistencia a cursos de formación o prácticas en empresas, como se viene haciendo en Francia (Pérez del Prado, 2011).

Con este panorama general y centrándonos en las bonificaciones vinculadas al nacimiento de hijo, no existen datos desagregados que nos permitan verificar con exactitud su impacto en el empleo²⁸. Ello obedece probablemente a que, como ya se ha señalado, se trata de un incentivo singular cuya finalidad principal no es tanto la creación de empleo, como facilitar la igualdad de oportunidades y la conciliación familiar. Se pretende que las suspensiones contractuales en torno al nacimiento de hijo tengan un «coste cero» para el empresario, de forma que pueda desactivarse el estereotipo que considera que las personas trabajadoras con responsabilidades familiares, especialmente las mujeres, resultan más gravosas económicamente para la empresa.

Sobre esta base, los contratos bonificados por motivos de conciliación son siempre de naturaleza temporal, por lo que no hay una promoción del empleo estable, pero sí se puede conseguir un efecto positivo en la reducción del desempleo. Las bonificaciones animan al

²⁸ Así, por ejemplo, el informe realizado por AIREF analiza hasta siete distintos tipos de incentivos para el empleo, incluyendo estímulos para el trabajo autónomo, el trabajo de personas con discapacidad o la conversión de contratos temporales en indefinidos.

empresario a cubrir las bajas por nacimiento de hijo con otros trabajadores y eso puede suponer un aumento potencial de las contrataciones. Además, se puede mitigar la sobrecarga del resto de la plantilla, obligada a asumir las tareas de la persona trabajadora de baja durante su ausencia. No obstante, el colectivo de beneficiarios de estos contratos de sustitución ha sido demasiado amplio y genérico, ya que el único requerimiento impuesto en su momento por el RDL 11/1998 es que se concertaran con «personas desempleadas». Pese a las sucesivas reformas de los incentivos para el empleo y a la tipificación más selectiva de los destinatarios que se ha hecho progresivamente, estas bonificaciones no han sufrido cambios. Ello refuerza la idea de que el legislador las ha concebido más como una medida de conciliación laboral y familiar que como una herramienta para la inserción laboral de personas trabajadoras vulnerables.

Por lo demás, un repaso de la evolución de estos contratos bonificados en los últimos años arroja algunos datos de interés. Como se observa en la tabla 1, los contratos bonificados vinculados al nacimiento de hijo representan aproximadamente la mitad del total de los contratos temporales bonificados suscritos y un 40 % del total de los contratos que cuentan con este incentivo económico (incluyendo tanto los temporales como los indefinidos). Es un porcentaje que se mantiene estable a lo largo del tiempo y parece indicar que, dentro de las bonificaciones para el empleo, las destinadas a los contratos por nacimiento de hijo han tenido una acogida y un peso importante.

Tabla 1. Contratos bonificados por razones de empleo y por motivos de conciliación

	Contratos temporales bonificados	Contratos bonificados por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo o lactancia	% Sobre total de contratos temporales bonificados	% Sobre total de contratos bonificados
2014	172.759	99.127	57,4%	46%
2016	195.667	110.487	55,6%	41,9%
2018	210.911	108.479	51,4%	42,3%
2021	205.001	107.528	52,5%	44,2%

Fuente: elaboración propia a partir de las memorias del CES (<https://www.ces.es/memorias>).

No obstante, si se compara el volumen de estos contratos bonificados con las prestaciones por nacimiento de hijo (maternidad, paternidad, riesgo durante embarazo y riesgo durante la lactancia) reconocidas en esos mismos periodos –como aparece en la tabla 2–, se percibe cómo las cifras de contratos de sustitución suscritos son significativamente inferiores a las de las prestaciones de Seguridad Social disfrutadas. Así, por ejemplo, en 2014 solo el 34 % de las bajas vinculadas al nacimiento de hijo se cubrieron a través de contratos

de interinidad. Ello pone de relieve que, a pesar del «coste cero» que esta alternativa ofrece a la empresa, su utilización no se ha extendido todo lo que sería de esperar. Son varias las causas que pueden explicar este aparente desinterés, pero probablemente guardan relación en muchos casos, particularmente en empresas pequeñas, con la falta de información y las complicaciones añadidas que puede traer consigo la contratación de una nueva persona trabajadora, así como las propias inercias empresariales a la hora de afrontar la cobertura de las bajas temporales de la plantilla.

Tabla 2. Prestaciones de Seguridad Social vinculadas al embarazo y nacimiento de hijo

	Prestación maternidad	Prestación paternidad	Prestación riesgo durante el embarazo	Prestación riesgo durante la lactancia	Total
2014	276.239	4.912	5.582	46	286.779
2016	272.821	5.688	6.252	61	284.822
2018	247.975	4.731	6.306	68	259.080
2021	224.713 (*)	247.302 (*)	2.984	26	475.025

(*) Datos estimados de expedientes ya que la posibilidad de disfrute fraccionado del permiso por nacimiento de hijo dificulta el cálculo del número de perceptores.

Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Resulta más complejo tratar de cuantificar el impacto que estas medidas pueden tener para la conciliación familiar. Algunos estudios (De la Porte *et al.*, 2023) apuntan a la incidencia que ciertos factores instrumentales –como la información y publicidad de los permisos, las mayores o menores trabas administrativas para su solicitud o la posición proactiva de la empresa– pueden tener en el ejercicio de los derechos de conciliación; lo que contribuiría a explicar las diferencias que se detectan entre sistemas jurídicos con permisos similares y parecido nivel de protección. En esta misma línea, la Directiva 2019/1158²⁹ recuerda que las pequeñas y medianas empresas disponen de recursos económicos, técnicos y humanos limitados y anima a los Estados miembros a evaluar la repercusión de las medidas de conciliación para que estas empresas no se vean afectadas de manera desproporcionada, así como a ofrecer incentivos, información y asesoramiento, de forma que las empresas puedan cumplir adecuadamente con sus obligaciones y pueda garantizarse la igualdad de trato para las personas trabajadoras.

²⁹ Directiva (UE) 2019/1158, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores.

Son aspectos poco considerados en nuestro sistema, pero que tienen una importante trascendencia práctica. Las medidas de conciliación afectan de forma más intensa a las empresas de menor tamaño, con menos recursos organizativos. Y existen diferencias de igual forma, según el sector de actividad, que pueden ofrecer mayores o menores facilidades a la hora de implantar determinadas actuaciones, dependiendo, por ejemplo, de la disponibilidad horaria que demandan clientes y usuarios o la posibilidad de planificación con anticipación (García Viña, 2018). Aquellas iniciativas, pues, que aligeran la carga económica que soporta la empresa en este ámbito tienen siempre una influencia positiva y aumentan las posibilidades de que las personas trabajadoras hagan uso de estos permisos. Ello puede ser especialmente relevante en el caso de los trabajadores varones, para los que la predisposición favorable de la empresa puede ser determinante a la hora de disfrutar de estos derechos.

3. El nuevo marco normativo tras el Real Decreto-Ley 1/2023, ¿el principio del fin de los contratos bonificados vinculados a la conciliación?

3.1. Objetivos y finalidad de la reforma

El legislador acomete con esta norma la labor de racionalización y ordenación de los incentivos destinados a promover la contratación laboral. Se trata, como ya se ha adelantado, de una tarea largamente demandada en el ámbito interno que se incluye, además, como una de las reformas comprometidas en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (componente 23, reforma 7), del que depende la entrega de los Fondos europeos Next Generation.

La exposición de motivos repasa la trayectoria de las medidas de fomento de empleo y destaca la especial incidencia, dentro de ellas, de las bonificaciones y reducciones en las cuotas de Seguridad Social. Señala, no obstante, cómo la proliferación de normas reguladoras de estímulos a la contratación ha dado lugar a una regulación dispersa, asistemática, con normas de distinto rango, vigencia y ámbito. Actualmente, existen aproximadamente 74 medidas de financiación a partir de las cuotas de Seguridad Social, de las cuales 56 se configuran como bonificaciones de la cuota empresarial y 18 como reducciones y exenciones. Esta excesiva fragmentación y dispersión de las actuaciones ha repercutido negativamente en su transparencia, eficacia y eficiencia.

A partir de este diagnóstico, el RDL 1/2023 establece una regulación general para los programas de impulso y mantenimiento del empleo y se ocupa, de forma más específica, de agrupar todas las medidas consistentes en bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social. Su objetivo principal es promocionar la contratación indefinida y de calidad de las personas desempleadas, en especial de aquellas más vulnerables. Los contratos temporales bonificados se convierten, pues, en algo excepcional, limitados a aquellos que se realicen

en situaciones formativas, como tránsito hacia la contratación estable, o los vinculados a la conciliación familiar y laboral.

Más allá de esta peculiaridad, que viene dada por la propia naturaleza de los derechos de conciliación familiar, el RDL 1/2023 omite, sin embargo, cualquier otra mención acerca del carácter atípico del que tradicionalmente han estado revestidas las bonificaciones por nacimiento de hijo. Como ya se ha señalado, la inserción laboral de colectivos desfavorecidos ha desempeñado en estas bonificaciones un papel secundario, frente a su finalidad prioritaria en favor de la igualdad de oportunidades en el empleo –para paliar los efectos negativos de la maternidad en la carrera profesional de las mujeres–. Se ha defendido que, en un escenario de permisos de maternidad y paternidad paritarios, desaparece, o al menos se reduce en gran parte, el potencial riesgo de discriminación que acecha a las mujeres en este ámbito (Pérez del Prado, 2011). Pero no puede olvidarse que los trabajadores varones suelen mostrarse todavía reacios a disfrutar los derechos de conciliación que se les reconocen legalmente. Y que, con independencia de los elementos de discriminación por razón de género, la promoción de la conciliación familiar y laboral es un bien jurídico merecedor de atención en sí mismo, anudado a derechos constitucionales como la protección de la familia o de la infancia. El enfoque reduccionista del legislador, centrado exclusivamente en la promoción del empleo, deja desatendidos estos intereses y anticipa disfunciones que pueden hacer peligrar la efectividad de esta medida de cara al futuro.

3.2. Los contratos bonificados por motivos de conciliación

El RDL 1/2023 es una norma compleja que desarrolla una regulación mucho más extensa y detallada de los incentivos al empleo que sus predecesoras. Deroga expresamente las previsiones existentes en relación con esta materia y, en particular, el RDL 11/1998, que había venido regulando las bonificaciones por nacimiento de hijo. A los efectos de este estudio, pueden destacarse en la nueva norma los siguientes extremos:

3.2.1. Ámbito de aplicación

Siguiendo la misma estructura de la normativa anterior, se bonifican:

- Los contratos de las personas que sustituyan a las personas trabajadoras que estén percibiendo las prestaciones económicas por riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, nacimiento de hijo y cuidado del menor o la menor, ejercicio corresponsable del cuidado del menor o la menor lactante (art. 17.1 a) y b).
- Los contratos de las personas que sustituyan en las situaciones anteriores a las personas trabajadoras autónomas, personas socias trabajadoras o socias de trabajo de las sociedades cooperativas (art. 17.1 c).

- Los contratos de las personas trabajadoras por cuenta ajena sustituidos durante las situaciones de riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, nacimiento de hijo y cuidado del menor o la menor, ejercicio corresponsable del cuidado del menor o la menor lactante (art. 18.1).
- La cotización de los socios trabajadores y socios de trabajo de las sociedades cooperativas sustituidos durante las situaciones anteriores (art. 18.2).

Las personas trabajadoras autónomas conservan la bonificación del 100 % de la cuota por contingencias comunes del RETA prevista en el artículo 38 de la LETA para estos periodos (art. 17.1 c).

- Los contratos de las trabajadoras que, por situación de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, hayan de ser destinadas a un puesto de trabajo o función diferente y compatible con su estado (art. 19.1).

3.2.2. Requisitos

En lo que se refiere a las personas destinatarias de la medida de fomento de empleo, el RDL 1/2023 establece que las personas trabajadoras contratadas como sustitutos en estos casos tendrán que ser personas jóvenes desempleadas menores de 30 años (art. 17).

Por su parte, las empresas beneficiarias de la bonificación han de cumplir con los siguientes requisitos (art. 8):

- Contar con el correspondiente plan de igualdad en caso de que la empresa esté legalmente obligada a ello –por tener 50 o más personas trabajadoras– o el convenio colectivo así lo exija.
- No haber sido inhabilitado para obtener subvenciones y ayudas públicas y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, de acuerdo con el artículo 33.7 f) de la LO 10/1995, de 23 noviembre, del Código Penal.
- No haber sido excluido del acceso a las ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios de los programas de empleo por la comisión de infracciones graves o muy graves no prescritas según lo previsto en el texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (arts. 46 y 46 bis).
- Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social.

No podrán ser beneficiarios de estos incentivos, como ya ocurría en la normativa anterior, la Administración pública, organismos públicos y entidades de derecho público (art. 7.2).

3.2.3. Exclusiones

La norma enumera igualmente una serie de supuestos en los que los incentivos a la contratación, cualquiera que sea su forma, no van a ser aplicables (art. 11). A los efectos que aquí interesan, pueden señalarse los siguientes:

- Contrataciones que afecten al cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad del empresario o de las personas que integran los órganos de administración de las sociedades. Es esta una exclusión que ya se contemplaba en la regulación anterior y se mantiene.
- Relaciones laborales de carácter especial, con la excepción de la relación laboral especial de personas trabajadoras con discapacidad en centros especiales de empleo y la del servicio del hogar familiar. En relación con esta última, se declaran expresamente aplicables las bonificaciones por razones de conciliación familiar (disp. adic. tercera). El ámbito de las relaciones laborales especiales, al menos de algunas de ellas como la alta dirección, puede no ser el más adecuado para la aplicación de medidas que fomenten el empleo de colectivos desfavorecidos. Pero su exclusión de aquellos incentivos que tratan de propiciar a la par la conciliación familiar carece de justificación y genera agravios comparativos. Piénsese, por ejemplo, en los abogados que prestan servicios en un despacho, que se ven privados de estos beneficios, frente a los abogados que realizan su actividad en una empresa u otra entidad. Como ya se ha señalado, el legislador desarrolla una regulación general centrada en la promoción del empleo e ignora que, en algunas de esas medidas, como las que analizamos, convergen otros objetivos diversos que requerirían una atención particularizada.
- Contrataciones realizadas con personas trabajadoras que, en los 12 meses anteriores a la fecha de alta en la Seguridad Social, hubiesen prestado servicios en la misma empresa mediante un contrato por tiempo indefinido o en los últimos 6 meses mediante un contrato de duración determinada o un contrato formativo.

Es esta la previsión que ha suscitado mayor controversia tras su aprobación, debido a los obstáculos que provoca en el funcionamiento cotidiano de las empresas. Así, si se restringe la bonificación cuando los contratos se celebran con personas que ya han tenido contratos temporales con la empresa en los 6 meses anteriores, se está torpedeando la práctica habitual según la cual se suscribe un contrato de sustitución con una persona para cubrir la baja por riesgo durante el embarazo y se la mantiene posteriormente para que dé soporte durante la ausencia de la trabajadora tras el nacimiento del hijo (Martínez, 2023). El Colegio de Graduados Sociales de Valencia planteó una consulta a la Dirección General de Trabajo (DGT) en relación con esta cuestión. La resolución de la DGT de 3 de octubre de 2023 concluye que no es posible firmar un único contrato de sustitución que cubra la situación de riesgo durante el embarazo y el nacimiento de hijo, dado que se trata de causas distintas. Por ello, en tal caso, si se quiere mantener a la misma persona,

el primer contrato podría ser bonificado, pero no así el segundo. Se interpreta que la intención del legislador ha sido no tanto el mantenimiento del empleo, como el reparto de este entre las personas desempleadas. Desde la óptica empresarial, sin embargo, es poco eficiente contratar en estos casos a 2 personas diferentes, a las que hay que formar, aunque sea mínimamente, para el puesto y sin que exista en muchas ocasiones una previsión clara de continuidad posterior. Así las cosas y teniendo en cuenta el descenso en el número de contrataciones durante estos primeros meses de vigencia de la nueva norma (de 8.219 contratos de sustitución en diciembre de 2022 se ha pasado a 2.509 en diciembre de 2023), se ha modificado en este punto el artículo 11 del RDL 1/2023. El artículo 85 del RDL 8/2023³⁰ puntualiza la exclusión prevista en dicho artículo 11, indicando que la misma no se aplicará

a los contratos de duración determinada que se celebren con personas desempleadas para la sustitución de personas trabajadoras en los supuestos previstos en el artículo 17, así como a los sucesivos contratos realizados sin solución de continuidad cuando la persona sustituta y sustituida coincidan con las del primer o anterior contrato de sustitución.

La exposición de motivos de la norma se refiere expresamente a la disfunción creada entre los contratos de sustitución por riesgo durante el embarazo y nacimiento de hijo para justificar la modificación. Pero el último inciso del precepto abre la posibilidad de que se pueda acceder igualmente a las bonificaciones en otras situaciones también frecuentes, como por ejemplo la baja por incapacidad temporal de la trabajadora durante el embarazo que se encadena con la ausencia por nacimiento de hijo.

- Se excluye también la aplicación de la bonificación cuando la persona contratada haya causado baja en la Seguridad Social con un contrato de trabajo indefinido para otro empleador en los 3 meses anteriores y siempre que dicha baja no se haya debido a un despido improcedente o un despido colectivo.

3.2.4. Cuantía y duración de la bonificación

En este punto se aprecian algunos de los cambios más significativos con respecto a la regulación anterior:

- La bonificación de los contratos, tanto de las personas trabajadoras sustituidas como de los sustitutos, durante los periodos de riesgo durante el embarazo, riesgo

³⁰ RDL 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

durante la lactancia natural, nacimiento de hijo y cuidado del menor o la menor y ejercicio corresponsable del cuidado del menor o la menor lactante pasa a ser una cantidad fija de 366 euros al mes (arts. 17 y 18). Esta cantidad se contempla por mes natural completo, por lo que para intervalos temporales inferiores al mes, deberá calcularse proporcionalmente la cuantía de dicha bonificación (art. 10.1).

Además, esta bonificación se contempla para contratos a tiempo completo, por lo que habrá de reducirse proporcionalmente cuando la jornada establecida sea inferior. Y no resultará aplicable si la jornada del contrato de sustitución es inferior al 50 % de la jornada a tiempo completo de una persona trabajadora comparable (art. 10.2).

La duración de las bonificaciones coincidirá con el periodo en el que se superpongan el contrato de sustitución y las prestaciones económicas que reciban los trabajadores sustituidos por las situaciones ya mencionadas.

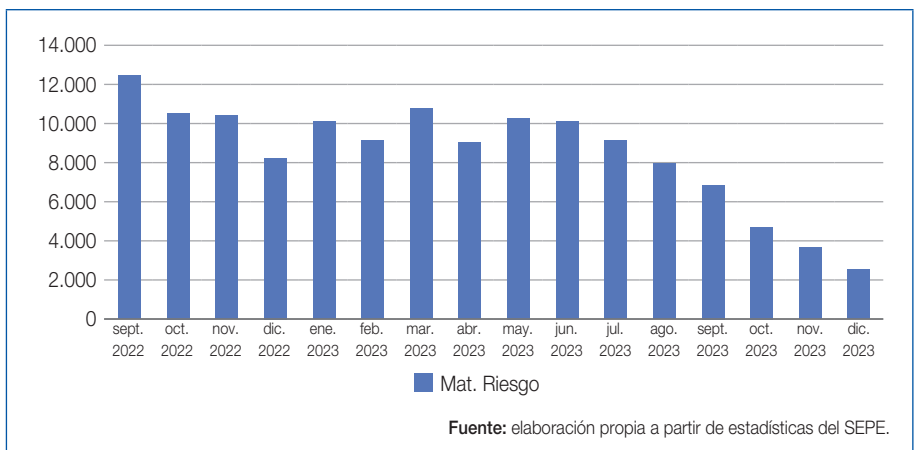
- La bonificación de los contratos de las trabajadoras que, debido a una situación de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, son destinadas a un puesto de trabajo diferente, será de 138 euros al mes (art. 19). Esta medida se aplicará durante el periodo de permanencia en el nuevo puesto.

Hay alguna modificación menor, como la nueva restricción que veta la bonificación para los contratos con jornada inferior al 50 % de la jornada a tiempo completo comparable. Pero la cuestión más controvertida, sin duda, es la configuración de la forma de cálculo de la bonificación como una cantidad fija, en vez de aplicar un tanto por ciento sobre la cuota empresarial de cotización a la Seguridad Social. No es, sin embargo, algo novedoso, ya que la Ley 43/2006 introdujo en su día esta práctica para la mayor parte de los contratos bonificados y su impacto fue objeto de análisis en el informe presentado por la AEVAL en 2009 (AEVAL, 2009). La conclusión es que la medida se valoró positivamente por las empresas en cuanto simplificaba la gestión y suponía un ahorro de tiempo para los departamentos de Recursos Humanos. Sin embargo, se apuntaba igualmente que con una cantidad fija el importe total de la bonificación se veía reducido frente al sistema anterior, si bien la nueva forma de cálculo tenía un impacto mayor en los salarios más bajos. En cualquier caso, no se apreciaba un mayor sesgo de utilización por sectores o tipo de actividad, aunque sí parecía existir una mayor extensión en las empresas de menor tamaño. Tampoco se observó un descenso en la contratación bonificada a partir de esta reforma, si bien ello se explicaba fundamentalmente por el «efecto peso muerto» de las bonificaciones. Son una medida interesante para las empresas, pero, a la postre, no constituyen un factor determinante para la contratación. Esta premisa, válida para la contratación bonificada de ciertos colectivos, resulta, no obstante, mucho más discutible cuando se trata de bonificaciones por motivos de conciliación familiar.

En primer término, reducir la cuantía de la bonificación puede contribuir a desincentivar la contratación de personas trabajadoras que cubran las ausencias por nacimiento de hijo. Como ya señalamos, con la bonificación del 100 % de la cuota empresarial de la Seguridad Social, solamente en torno al 30 % de las bajas se

han venido cubriendo con contratos de sustitución. Aunque es pronto para hacer estimaciones precisas, los datos de los primeros meses de andadura de la nueva norma no son halagüeños e indican, como puede verse en el gráfico 1, un descenso muy significativo de los contratos bonificados. Ello se justifica considerando que el coste económico que ha de asumir la empresa con la nueva regulación es considerablemente más elevado. La cantidad de 366 euros al mes que se bonifica se ha calculado a partir de la cotización a la Seguridad Social que corresponde para el salario mínimo interprofesional (SMI). Si tomamos, en cambio, como referencia la base máxima de cotización –4.720,5 €/mes para 2024–, el importe de la cuota empresarial a la Seguridad Social asciende –aplicando el tipo general del 23,6%– a 1.114,038 euros al mes. En función, por tanto, del nivel salarial del empleado, la empresa afronta un gasto adicional mayor o menor, pero prácticamente todos los contratos sustituidos tienen un sobrecoste con el nuevo sistema. Y, a estos efectos, debe tenerse en cuenta que con los salarios al alza, incluido el SMI, si la cantidad fija de 366 euros al mes, establecida por la ley, no se revisa periódicamente, la diferencia económica a asumir por la empresa será cada vez más abultada. Es cierto que la incidencia es más acusada cuanto mayor sea el salario del trabajador, pero cuando se trata de promover el disfrute de los derechos de conciliación en la empresa, no parece que este sea un criterio válido para la regulación de estos incentivos. Antes al contrario, la sensibilización de las categorías directivas de la empresa en materia de conciliación familiar resulta, según todos los estudios, esencial para la efectividad de las medidas que se adopten para hacer frente a este problema. Sin olvidar que siguen siendo los hombres los que disfrutaban habitualmente de salarios más elevados, por lo que un cambio legal como el que analizamos puede tener también consecuencias negativas de cara a la corresponsabilidad familiar.

Gráfico 1. Contratos de sustitución por nacimiento de hijo, riesgo durante el embarazo y lactancia



Por otra parte, si la empresa decide no contratar personas trabajadoras que cubran las bajas en estos periodos, es razonable pensar que ello se traducirá en una sobrecarga para el resto de la plantilla. El desplazamiento del trabajo a otros compañeros enrarece el clima laboral y puede ocasionar también dificultades de conciliación a estos últimos (Blázquez Agudo, 2018), pero, igualmente, teniendo en cuenta la configuración actual del permiso por nacimiento de hijo, que diferencia entre un periodo obligatorio y otro voluntario, cabe la posibilidad de que la empresa aliente la reincorporación anticipada de la persona trabajadora, evitando que agote la duración del permiso. Circunstancia esta que, estadísticamente, afectará en mayor medida a los trabajadores varones que a las mujeres.

En definitiva, el cambio legal desincentiva la contratación de personas trabajadoras que cubran las bajas por nacimiento de hijo, lo que puede suponer un obstáculo para el ejercicio de los derechos de conciliación familiar, especialmente en el caso de los varones.

4. Conclusiones, propuestas y recomendaciones

La introducción de bonificaciones en las cuotas empresariales de Seguridad Social vinculadas al nacimiento de hijo se enmarca en la utilización expansiva de estas medidas como instrumentos de fomento de empleo a partir de los años 90. Sin embargo, los contratos bonificados por nacimiento de hijo no se conciben exclusivamente como un incentivo para el empleo, sino que persiguen también la igualdad de oportunidades de las mujeres en el ámbito laboral y la promoción de los derechos de conciliación familiar dentro de la empresa. Este carácter ambivalente –y atípico– explica que su regulación se haya mantenido prácticamente inalterada y no se haya visto afectada por los cambios y vaivenes normativos sufridos por otras bonificaciones en estos años.

Pese a que se han realizado varios informes que evalúan la eficacia de las bonificaciones como incentivos para el empleo, no existen estudios desagregados que midan el impacto particular de los contratos bonificados por motivos de conciliación. Un análisis de su evolución permite, no obstante, hacer algunos apuntes:

- La implantación de una política de «coste cero» para la empresa –bonificando el 100 % de las cuotas de Seguridad Social tanto para el contrato de la persona trabajadora sustituta, como del sustituido– tiene un efecto positivo como medida de conciliación en varios sentidos: a) reduce el riesgo de discriminación laboral que puede sufrir la persona trabajadora con responsabilidades familiares, especialmente las mujeres; b) fomenta la utilización completa de los permisos por nacimiento de hijo, incluido el periodo voluntario (esto puede tener una incidencia mayor en el caso de los trabajadores varones, favoreciendo la corresponsabilidad

familiar); c) limita la sobrecarga del resto de la plantilla, que puede verse obligada a asumir en un momento dado las tareas de la persona trabajadora de baja. Los datos indican, con todo, que solo se cubre con contratos de sustitución aproximadamente un tercio del total de las bajas por nacimiento de hijo. Pese a las ventajas que este sistema ofrece para la empresa, parece que existe cierta renuencia a recurrir a nuevas contrataciones en estas situaciones, probablemente por las complicaciones añadidas que ello entraña, en especial en empresas de menor tamaño.

- Como instrumento de política de empleo, el alcance de estas bonificaciones parece más limitado. En primer lugar, porque los contratos de sustitución son en todo caso temporales, por lo que no contribuyen a la creación de empleo estable, a lo sumo favorecen una primera toma de contacto de la persona trabajadora sustituta con la empresa. Por otra parte, el colectivo de beneficiarios de estos contratos ha sido demasiado genérico –personas desempleadas– y ello reduce su efectividad como herramienta de inserción laboral de colectivos desfavorecidos. No obstante, los contratos de sustitución vinculados al nacimiento de hijo tienen un peso no desdeñable, ya que representan en torno al 50 % del volumen total de la contratación bonificada.

El RDL 1/2023 ordena y unifica todos los incentivos a la contratación y, en particular, las bonificaciones y reducciones en las cuotas de Seguridad Social. Era una tarea pendiente, largamente demandada, dado que el crecimiento descontrolado de medidas estaba limitando su potencial. Pero el legislador parte de un enfoque reduccionista, centrado exclusivamente en la promoción del empleo, y olvida la concurrencia de otros intereses, como la igualdad de oportunidades o el derecho a la conciliación familiar. Como resultado de ello, se producen algunas disfunciones que pueden poner en peligro la efectividad de los contratos bonificados vinculados al nacimiento de hijo y así parece indicarlo el descenso significativo en el número de contrataciones de los últimos meses.

Algunos de esos desajustes, como el que impedía la contratación de la misma persona trabajadora para cubrir las bajas sucesivas del riesgo durante el embarazo y el nacimiento de hijo, ya han tratado de ser corregidos tras la modificación introducida por el RDL 8/2023.

La cuestión más controvertida es, sin embargo, la que se refiere a la cuantía de la bonificación, al pasar de un sistema de «coste cero» a una cantidad fija que solo cubre la totalidad de la cuota empresarial de Seguridad Social para el caso de que el trabajador perciba el SMI. El cambio legal discrimina a las personas trabajadoras en función del salario y desincentiva la contratación, lo que repercute negativamente en el ejercicio de los derechos de conciliación, particularmente en relación con los trabajadores varones, con salarios más altos y menos receptivos a disfrutar de estos permisos.

A tenor de lo anterior se realizan las siguientes propuestas:

- Volver al sistema de cálculo de las bonificaciones a partir de un porcentaje sobre la cuota empresarial de Seguridad Social, frente a la aplicación actual de una cantidad fija predeterminada. El salario de la persona trabajadora no puede convertirse en un factor limitativo, aunque sea por vía indirecta, del ejercicio de los derechos de conciliación. No obstante, como ya se ha hecho en alguna ocasión en relación con otros incentivos para el empleo, puede valorarse que aquellas empresas con más dificultades, como las de menor tamaño, se beneficien de una bonificación mayor.
- Revisar la exclusión de las relaciones laborales especiales de estas bonificaciones. Desde la óptica de la conciliación familiar, carece de justificación que estos colectivos no puedan verse favorecidos con esta medida y genera agravios comparativos.
- Eliminar aquellas restricciones adicionales que pueden suponer un obstáculo para la implementación de las bonificaciones, por ejemplo, la exigencia de que se contrate a la persona trabajadora sustituta con al menos el 50 % de la jornada.
- Valorar la implantación de otros beneficios similares para impulsar la conciliación familiar. A estos efectos, la utilización de un sistema de bonificaciones resulta más ventajoso que las reducciones de cuotas, por cuanto este último supone una merma para los recursos financieros de la Seguridad Social. Los incentivos económicos para la empresa vinculados a la conciliación son una alternativa poco explotada y que puede resultar de interés para favorecer el disfrute de otros derechos, como la reducción de jornada por cuidado de hijo o la adaptación de las condiciones de trabajo del artículo 34.8 del ET.

Referencias bibliográficas

- AEVAL (2009). *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*. Ministerio de la Presidencia. <https://funcionpublica.digital.gob.es//dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Evaluaciones/2008/E14.pdf>
- AIREF (2020). *Incentivos a la contratación. Evaluación del gasto público 2019*. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/01/CORRECCION-ENLACES/PDF-Web-Incentivos-a-la-contratacion-3.pdf>
- Blázquez Agudo, E. (2018). Más allá de los beneficios de la conciliación de la vida personal/familiar y laboral para los/as trabajadores/as: las ventajas para la empresa y para la sociedad. En Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Protección a la familia y Seguridad Social: hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, tomo II (pp. 485-497). Laborum.
- CES (2022). *Memorias sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2022*. <https://www.ces.es/documents/10180/5233540/Memoria-Socioeconomica-CE-S-2022.pdf/a03c8265-ee92-7803-b252-d44860e0e34c>
- Conde Colmenero, P. (2023). El nuevo marco normativo del empleo: hacia la modernización de las políticas de ocupación y el establecimiento de un modelo de mercado de trabajo facilitador de la transformación digital y la transición ecológica. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 477, 59-93. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.18949>
- Costa Reyes, A. y Rodríguez Crespo, M. J. (2003). La actuación de las comunidades autónomas para la conciliación de la vida familiar y laboral. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 71, 109-138. <http://hdl.handle.net/10396/2101>
- Cruz Villalón, J., Durán López, F., Jimeno Serrano, J. F., Olalla Mercadé, M. A., Ruesga Benito, M. S., Sáez Lara, C., Toharia Cortés, L. y Valdés Dal-Ré, F. (2005). *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas. Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Cueto Iglesias, B. (2006). Las ayudas a la contratación indefinida en España. *Revista de Economía Laboral*, 3, 87-119. DOI: 10.2114/rel.2006.01.05
- García Viña, J. (2018). Perspectiva empresarial sobre la conciliación de la vida laboral y familiar. En Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Protección a la familia y Seguridad Social: hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, tomo II (pp. 687-705). Laborum.
- López Terrada, E. (2016). Las bonificaciones y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social como mecanismos de creación de empleo. *Revista Galega de Administración Pública*, 51, 195-224.
- Martínez Botello, P. (2023). El nuevo contrato de sustitución bonificado por nacimiento y cuidado del menor de 12 meses. Una derogación enmascarada. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 10.
- Pérez del Prado, D. (2011). *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*. Tirant lo Blanch.
- Plaza Angulo, J. J. (2013). Bonificaciones y reducciones de cuotas a la Seguridad Social tras las reformas de 2012. En E. Castellano Burguillo e I. del R. Feria Basilio (Dirs.^{as}), *Estudios en torno a la reforma laboral de 2012* (pp. 413-432). Punto Rojo Libros.



- Porte, C. de la, Im, Z., Pircher, B., Ramos Martín, N. y Szelewa, D. (2023). An examination of "instrumental resources" in earmarked parental leave: The case of the work-life balance directive. *Journal of European Social Policy*, 33(5), 525-539. <https://doi.org/10.1177/09589287231207557>
- Roldán Martínez, A. (2018). Incentivos a favor de la conciliación de la vida profesional, personal y familiar en el RETA: bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social. En Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Protección a la familia y Seguridad Social: hacia un nuevo modelo de protección sociolaboral*, tomo I (pp. 697-713). Laborum.
- Ruiz González, C. M. (2018). La protección de los trabajadores por cuenta propia en el ejercicio de su derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral. A propósito de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, 34, 224-237.
- Toharia, L., Arranz, J. M., Cebrián, I., García Serrano, C., Hernanz, V., Morero, G. y Pitarch, J. (2008). *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.

María José López Álvarez. Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Especializada en conciliación de la vida familiar y laboral y derecho de la empresa y autora de numerosas publicaciones científicas. Directora del Observatorio de Conciliación, Corresponsabilidad y Diversidad de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Primer Premio Estudios Financieros en la modalidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en 2014 y 2017. Primer Premio Alares by Vivofácil 2023 al fomento de la conciliación de la vida familiar, laboral y personal en la categoría de profesores/investigadores. <https://orcid.org/0000-0002-2354-5711>