

## Palabra de presidente, palabra de (real decreto) ley: «la tarifa plana» y la fiscalidad del empleo

---

Este «turbo-motorizado» legislador de reformas de las instituciones reguladoras del mercado de trabajo-empleo no solo no nos da tregua alguna, como exigiría la valiosa seguridad jurídica, sino que incluso parece decidido a darnos un curso acelerado del «baile de la Yenka» –«adelante, detrás, izquierda, derecha... un, dos, tres...»–. Si en fechas muy recientes sorprendía la buena fe de buena parte de los pequeños empresarios incrementándoles la «fiscalidad del empleo» ya creado, a través de un notable incremento de las bases de cotización –modificación del art. 109 LGSS por el RDL 16/2013–, ahora, apenas dos meses después, y a modo de una compensación, reduce esa fiscalidad a través del reconocimiento de una «tarifa social plana» para la creación de nuevo empleo indefinido –a tiempo completo o a tiempo parcial–. Así lo ha hecho a través del no menos sorprendente, pese a ser anunciado –como los viejos «monarcas absolutistas» –por el presidente en el Debate del Estado de la Nación–, Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.

No es la primera vez que algo así ocurre, en honor a la verdad y al rigor que debería de caracterizar el trabajo de análisis, estudio y difusión de una norma jurídica. Hace ya siete años, el 3 de julio de 2007, se produjo una medida de factura técnico-jurídica disparatada análoga, si bien sobre un tema diverso, pero con el mismo propósito mediático. Me refiero al anuncio del célebre «cheque-bebé» del presidente Zapatero –2.500 euros por nacimiento de hijo, al margen de cualquier otra consideración de «ajuste socioeconómico» de tan generosa medida a cargo de la Seguridad Social (o de las Arcas Públicas)–. En aquel otro Debate del Estado de la Nación, el entonces presidente explicó la medida con esta grandilocuencia: «España, para seguir progresando, necesita más familias y con más hijos. Y las familias necesitan más apoyo para tener esos niños y más recursos para criarlos».

Palabra de presidente, apresuramiento inmediato del ministro de turno del ramo para «fabricar» en tiempo récord un real decreto-ley que lleve al BOE aquella palabra y convierta la decisión del «soberano» en «palabra de ley», a aplicar desde el mismo momento que la pronuncia, al margen de cuáles sean las exigencias de técnica y seguridad jurídicas al respecto –art. 9.3 CE y art. 2 CC–. En las crónicas de la época se contaba cómo en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales –entonces aún existía tal ministerio, hoy ya no– indicaron que, «aunque las condiciones se fijarán en el real decreto-ley que firme el Gobierno en el Consejo de ministros del siguiente viernes, se intentará aplicar un efecto retroactivo hasta el comienzo del año». Pero eso no daba

satisfacción al «presidente-soberano», de ahí que desde Moncloa lo negasen e insistiesen en que «la medida se aplicará a los niños nacidos a partir de hoy», esto es, desde el momento mismo en que habló el presidente. Además, la norma tenía una «vocación universal», por lo que nadie quedaría excluido de las ayudas –en forma de prestación no contributiva o, según los casos, de deducción fiscal– por criterios de edad, trabajo, renta, etc.

Claro, una medida de este tipo, por el fondo y por la forma, solo podía generar revuelo y enormes problemas aplicativos. Pero, qué más da su impacto en el sistema de gestión de la misma, no preparado para ella por la improvisación, si con ello se hace creíble la palabra del gobernante, del «príncipe». Todos sabemos qué infortunio tuvo poco tiempo después esa medida, pues feneció en la tormenta de la crisis y en la política de recortes emprendida en 2010 –arts. 6 y 7 RDL 8/2010.

Dicen que Mark TWAIN consideraba que la historia «no se repite a sí misma, pero tiene rima». Pues bien, es imposible no estar de acuerdo con él a la vista del Real Decreto-Ley 3/2014 y el modo en que se incorpora a nuestra política de empleo, en cuyo altar todo sacrificio parece posible –así lo entiende el Auto del Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 2014, que será objeto de atención detenida en esta Revista en sucesivos números, pues merece la pena profundizar en él–, la denominada «tarifa social plana» –los 100 (75 o 50) euros de cotización por contingencias comunes– para la creación de empleo neto indefinido, sea a tiempo completo sea a tiempo parcial–. La tentación de los presidentes del Gobierno de convertir en ley su palabra, aunque esta luego esté llena de contradicciones y problemas aplicativos, pareciera no conocer de siglas ni colores. El nuevo presidente no deja lugar a duda alguna: «... Por eso les anuncio que con efectos del día de hoy, a partir de este momento en que les hablo, la contratación indefinida de nuevos trabajadores tendrá una tarifa plana de cotización a la Seguridad Social de 100 euros. Siempre que se trate de creación de empleo neta».

Por eso, aunque la medida entró en vigor el 2 de marzo de 2014, su eficacia jurídica se retrotrae al 25 de febrero de 2014. Pero con ser muy llamativo este dislate de técnica legal, ya descontado por todo el mundo, que apenas cree en la relevancia de la calidad de las leyes para su buen uso, por no creer ni el propio Tribunal Constitucional –al menos la mayoría del mismo–, genera todavía más perplejidad si cabe el enfoque de política del derecho a la que responde. Como se dijo, aun hoy está coleando el incendiario aumento de las cotizaciones sociales provocado por el nuevo artículo 109 de la Ley General de la Seguridad Social, de tan compleja aplicación que todavía no existe ningún desarrollo reglamentario al respecto. Tal es el malestar generado en el empresariado por tan sorprendentes e injustificados, en algunos casos, cambios, que se ha evidenciado su efecto contraproducente para la creación de empleo. Al margen de su mayor o menor acierto técnico-jurídico, abre la «caja de los truenos» con el sistema de cotización de las empresas y autónomos, que no solo persigue «gravar» todo lo que sea remuneración, incluso en especie, identificando la noción social con la tributaria, sino que ha ido más allá de la norma fiscal. Un cambio significativo, en parte justificado por razones de coherencia, en parte no, por no ser ni retribución ni evidenciar capacidad contributiva real, y en todo caso hecho de «tapadillo» –por la puerta de atrás de un RDL dirigido a otro ámbito, la facilitación del trabajo a tiempo parcial– y

con la vaga, o ilusa, esperanza de ingresar 1.000 millones de euros adicionales, a costa de provocar un gran agujero a pymes y autónomos al tener que soportar más costes.

Ahora, sin embargo, se desliza una reforma de la cotización dirigida a crear empleo de carácter indefinido, aun parcial, con la política contraria: la rebaja de cuotas a todo empleador y para cualquier persona que se contrate, sea o no colectivo especialmente vulnerable en el deprimido mercado de empleo español actual. Difícil no quedar perplejos, al margen de la ideología que se profese, de la afinidad o no a la idea de reforma continua o continuada.

Difícil también no ver aquí, además de la «palabra de presidente», la palabra de los «nuevos sumos sacerdotes» del credo económico-productivista imperante. La directora del Fondo Monetario Internacional (FMI) subrayaba también hace unas semanas que, para lograr más eficacia en resolver el principal problema español, había que seguir con las reformas del mercado de trabajo, pero ahora con nuevos frentes. Y citaba especialmente, además de lo de siempre, la mejora del crédito para las empresas, la reducción de los costes del trabajo, no ya mediante la devaluación salarial, como en la primera andanada –2012–, sino mediante la rebaja de la «fiscalidad del empleo», esto es, de las cotizaciones sociales. La reducción de estos costes no pasa solo, pues, por recortar los salarios, sino también por «recortar las cargas sociales, el coste de la mano de obra –que está más allá de lo que es el salario– como el presidente Rajoy ha propuesto». En suma, se cierra así el círculo del «gobierno por las leyes neoliberales de la economía», de modo que las instituciones de la gobernanza económica mundial dice o receta al «soberano nacional» lo que tiene que hacer para crear empleo, este lo hace, y luego aquellas reconocen el mérito de este en tal quehacer.

No es momento ahora de entrar a analizar los pormenores –detalles– técnicos de esta nueva reforma del mercado de trabajo, tan errática e injusta como seguro que ineficaz, pero que costará centenares de millones, sino miles de millones de euros, en un momento de déficit del sistema según se nos dice, provocando la reforma reductora del mismo –factor de sostenibilidad: Ley 23/2013–. Tiempo habrá para ello en esta Revista, pues son legión los problemas que suscita: ¿se aplica o no a la conversión de contratos temporales en indefinidos, como informó en su difusión la ministra, pero no queda nada claro en el texto legal, aunque hay bases para afirmar que sí? La devolución parcial por incumplimiento de requisitos ¿no puede llegar a compensar al empleador que despidió *ante tempus* porque obtendrá más que lo que podría llegar a ser la indemnización? ¿Incentiva la inversión en el mal llamado «capital humano» pagar lo mismo a la Seguridad Social por salarios de 3.500 euros que por salarios mínimos? ¿Es de recibo incluir, en una norma con vocación universal, tan solo a la contratación de «jóvenes parientes» por la vía de la disposición adicional décima de la Ley 20/2007? ¿Cómo se va a controlar por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el control del cumplimiento de los múltiples requisitos que exige este incentivo?...

Problemas que se incrementan desde un punto de vista macro-jurídico, pero también macro-económico, pues el Real Decreto-Ley 16/2013 volvió a evidenciar las deficiencias de esta técnica de incentivos para crear empleo, multiplicando el «efecto sustitución» –el incentivo no crea el empleo, solo rebaja el coste del que ya se pensaba crear– que, ahora, por ser general o indiscri-

minado, tan solo significará una rebaja de cotizaciones por un empleo que, en su gran mayoría, se crearía de todas formas. En consecuencia, se estarán haciendo al mismo tiempo reformas de ida y vuelta, esto es, se adoptan medidas de política de empleo que aumentan el coste del empleo y otras que lo reducen, y políticas de Seguridad Social que reducen el gasto y al mismo tiempo los ingresos del Sistema, pero también los incrementa. Por lo tanto, habría que plantearse si la privación al Parlamento de la discusión de las políticas de mercado laboral, las políticas de empleo, no está suponiendo también la consolidación de medidas ensayo-error que no solo no mejoran el equilibrio del mercado sino que lo erosionan, al tiempo que gravan igualmente los recursos del Sistema. Todo ello con la complacencia del Tribunal Constitucional, que legitima, a lo que parece, cualquier cosa, con la sola invocación de la «urgencia por resolver la crisis», sin que se pregunte si con las medidas no se perpetúa. Pero esa es otra historia, o no.

*Cristóbal Molina Navarrete*

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Jaén