

El nuevo Plan Nacional de Reformas (PNR) para 2014 se presenta, conforme a sus propios términos, en una línea de continuidad con la agenda reformadora del Gobierno, ya plasmada en los PNR 2012 y 2013, cuyo grado de cumplimiento el propio Gobierno considera que ha sido muy elevado. No obstante, además de profundizar en la línea de reformas que era el sello de identidad de sus dos antecesores, el PNR 2014 parte, según un tono quizá en exceso optimista por parte del Gobierno, como elemento diferencial, de una coyuntura «algo más favorable». Por tanto, el nuevo PNR pretende convertirse en un instrumento esencial de la política económica, para permitir que el «cambio de ciclo que parece estar iniciándose se consolide y permita un crecimiento sólido y sostenible que favorezca, de forma decidida, la creación de empleo». Cosa que, hasta ahora, no han logrado conseguir sus precedentes. El análisis de partida sobre la situación de empleo se nos antoja algo propagandística, espigando algunos datos mínimamente positivos, pero sin tener presente también que la población «formalmente» activa ha podido sufrir un retroceso como consecuencia de los desempleados «desencantados» que abandonan una actitud activa y dejan de estar inscritos como tales, así como tampoco tener en cuenta la población trabajadora –tanto nacional como extranjera– que ha abandonado nuestro país en busca de mejores perspectivas de integración en otros mercados de trabajo. El documento vaticina que 2014 será «el primer año en que se cree empleo neto desde el inicio de la crisis y que la recuperación de la ocupación se vaya intensificando en los años posteriores»; se señala que esta «recuperación del empleo, por otra parte, reforzará el dinamismo de la demanda interna sin poner en riesgo el mantenimiento del equilibrio externo».

El conjunto de medidas reformistas de corte socio-laboral, enmarcadas en la Estrategia 2020, se ubican fundamentalmente en los objetivos genéricos de lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis. Para impulsar lo que se denomina «incipiente creación de empleo», el Gobierno contempla un conjunto de medidas relativas a la adopción de medidas de fomento de la contratación laboral y de la activación de los desempleados.

El primer conjunto de medidas queda envuelto en una valoración positiva del impacto de la reforma laboral de 2012, realizada sobre la base del propio Informe de evaluación de impacto de la reforma laboral (realizado por el MEySS y presentado en el Consejo de Ministros de 2 agosto de 2013) y del Estudio de la OCDE sobre la Reforma Laboral 2012 en España (diciembre de 2013, realizado por encargo del propio MEySS); este último estima que la tasa de contratación ha sido un 8 % superior a lo que lo hubiera sido si no se hubiera adoptado la reforma laboral. Entre ellas se re-

fiere, en primer lugar, a la promoción del contrato a tiempo parcial, verdadera asignatura pendiente de nuestro sistema de relaciones laborales. Como es conocido, este impulso se ha realizado principalmente a través de la reforma de la ordenación del propio trabajo «extraordinario» en este tipo de contratos (eufemísticamente llamado «complementario») en una clara línea de tendencia flexibilizadora, para hacerlo más atractivo a las empresas como instrumento de ajuste del tiempo de trabajo y del volumen de mano de obra contratada. También se refiere el documento a la flexibilidad en la gestión del tiempo de trabajo, ahora reforzada mediante *v. gr.* los flexibilizados mecanismos novatorios del contrato de trabajo (la flexibilidad «interna»), la facilitación de pactos convencionales sobre distribución flexible del tiempo de trabajo («bolsas de horas»), o bien, como sabemos, en cierto porcentaje «impuesto» a las partes contractuales a través de la garantía —«norma mínima *pro* empresa»— de un margen de disponibilidad empresarial sobre un porcentaje mínimo de la jornada anual.

El documento trasluce una valoración muy positiva de los instrumentos normativos que han propiciado una cierta «devaluación salarial», sin referirse, por otra parte, a la cuestión de sus efectos sobre la demanda interna (sobre la reactivación del consumo). Se ensalzan los instrumentos de descentralización negocial, especialmente del significativo incremento en las inaplicaciones de convenios colectivos, como mecanismos para el ajuste de las condiciones laborales a las necesidades de las empresas, pero sin conectar el fenómeno con cuestiones relativas a la iniquidad en la distribución personal de la renta, a la creciente apertura de los abanicos salariales o a los problemas de competencia intra-sectorial (riesgo de *dumping* social) que tales mecanismos generan. Es muy voluntarista considerar que la flexibilidad interna ha actuado como instrumento de contención de la destrucción de puestos de trabajo, básicamente por dos motivos: en primer término, porque gran parte del ajuste de plantillas ya se había realizado bajo el marco normativo de extinción previo (cuya voceada rigidez no fue obstáculo para ello); de otro lado, también las reformas laborales han incrementado la flexibilidad de salida del mercado de trabajo, sin reglas jurídicas que prioricen la utilización previa de fórmulas de flexibilidad interna.

Por otra parte, el Plan también se refiere a las medidas de fomento del empleo indefinido a través de una reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social (la conocida como «Tarifa Plana» establecida por el Real Decreto-Ley 3/2014). Como política coyuntural de emergencia, en una situación crítica del empleo, puede considerarse una medida razonable. Ahora bien, de estabilizarse, podría tener también otra valencia como un nuevo hito en la tendencia «asistencializadora» del propio sistema de Seguridad Social (la calidad de las prestaciones por contingencias comunes se resentirán de los efectos de este tipo de políticas).

Se alude también a un hipotético incremento de la «seguridad jurídica» en materia de despidos colectivos tras el Real Decreto-Ley 11/2013, aunque se haya realizado a costa de limitar las posibilidades de impugnación individual de la extinción contractual por parte de los trabajadores, lo que viene a suponer una clara erosión del derecho a la tutela judicial efectiva frente a un posible despido ilegítimo.

El PNR 2014 no propone —de momento— nuevos cambios en la ordenación normativa de las relaciones de trabajo, tanto en su perspectiva individual como en relación con el régimen legal

de la negociación colectiva. Esto parece indicar que la vertiente relativa al incremento de la flexibilidad –tanto contractual como de ordenación del sistema de fuentes («normativa»)– se consideraría alcanzada, pues además se hace una evaluación positiva de sus efectos. Y ello pesar de que las cifras de evolución del empleo todavía no inviten a tal optimismo, quizá porque, tampoco estos elementos son tan decisivos para ello, es fundamentalmente un problema de estructura económico-productiva, sobrevalorando los posibles efectos del marco normativo. En todo caso, como ya es costumbre, sobre la política socio-laboral se ciernen las siempre renovadas exigencias de mayor flexibilidad laboral. Recientemente el FMI, en la Declaración Final de la Misión (Consulta del Artículo IV de 2014 con España) de 27 de mayo de 2014, dentro de lo que considera eliminación de «barreras regulatorias», se sigue refiriendo: a la necesidad de mejorar el «equilibrio entre los contratos indefinidos con elevada protección y los contratos temporales precarios» (una suerte de «homogeneización a la baja»); a la necesidad de mejorar la capacidad de las empresas individuales para adaptar la remuneración de los trabajadores a sus condiciones específicas permitiría alinear mejor la productividad a los salarios y ayudaría a las empresas en dificultades.

Pero el grueso de las reformas «por hacer» aparecen, en el PNR 2014, en lo relativo a la «seguridad en el mercado de trabajo», la otra cara de la política de *flexicurity*, en la que expresamente dicen inspirarse las reformas laborales –de distinto signo político– de los últimos tiempos. Al menos sobre el papel, el Gobierno considera que «la vía más efectiva para luchar contra la pobreza y la exclusión social es la creación de empleo y la inserción laboral». Se indica que esta vía de actuación seguirá siendo prioritaria para el Gobierno en 2014, con medidas dirigidas a favorecer el desarrollo y adecuación constante del capital humano y de aquellas en el ámbito del mercado de trabajo y de las políticas activas de empleo. Con base en ello, también se anuncia el desarrollo de actuaciones dirigidas a colectivos con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, por ejemplo en el ámbito de la discapacidad (mediante el refuerzo de la «reserva» de puestos de trabajo, el fomento del papel de los Centros Especiales de Empleo y la reforma de las reglas de compatibilidad con la pensión no contributiva de invalidez), mayores de 55 años, jóvenes o parados de larga duración. Para abordar esta política, en la programación de los Fondos, se indica que se «potenciarán las medidas que aumenten la productividad y el empleo, impulsen la inversión privada y desarrollen sectores con elevado potencial de crecimiento»; en esta dirección, el Estado «destinará importantes recursos de los fondos estructurales a promover el empleo, incluyendo medidas específicas contra el desempleo juvenil».

Así pues, junto al anterior conjunto de medidas anteriormente referidas, concernientes a la faceta «micro» de la ordenación de las relaciones de trabajo, en una perspectiva más amplia de política de empleo, el documento anuncia una novedosa *Estrategia española de Activación para el empleo 2014-2016*, que debería culminar en la transición hacia un sistema de evaluación y orientación a resultados de las políticas activas de empleo. En el marco de dicha Estrategia plurianual, como instrumento de programación y coordinación de las políticas activas de empleo, la financiación de las mismas, llevadas a cabo por las comunidades autónomas, dependerá del grado de cumplimiento de unos objetivos comunes. La transición a un sistema de evaluación y orientación a resultados ha seguido avanzando con la aprobación en Conferencia Sectorial Estado-Comunidades Autónomas (23 de abril de 2014) del Plan 2014, en el que la distribución de fondos se ha

realizado vinculando un 40% de los fondos a los resultados obtenidos en 2013. Esta nueva filosofía de «orientación a resultados», siendo en teoría adecuada, no debería olvidar los desequilibrios territoriales en cuanto a la solidez y dinamización del tejido productivo sobre el que operan los criterios de evaluación de la actividad de tales servicios. De todos modos, tampoco se anuncia un reforzamiento financiero para tales servicios, muy mermados al tratarse de una de las vertientes de la política social muy directamente afectada por las medidas de contención del déficit público.

En materia de colocación, se anuncia un *Programa de buenas prácticas para modernizar los Servicios Públicos de Empleo* en diversos ámbitos, entre los que se señalan los itinerarios individualizados, la formación profesional, el emprendimiento y la modernización del Sistema Nacional de Empleo. Se destacan aquellas destinadas a mejorar los servicios de orientación individualizada de los desempleados, a incrementar la eficiencia de los servicios de intermediación laboral (a través, entre otras, de su participación en el Portal Único de Empleo o en la puesta en marcha del Acuerdo Marco para la contratación de agencias de colocación –nuevo empuje a la «privatización» de los servicios de colocación–). Se valoran especialmente las iniciativas autonómicas para fomentar el «emprendimiento» como medida para combatir el desempleo: servicios de asesoramiento para el autoempleo y la iniciativa empresarial; o incentivos para la puesta en marcha de empresas innovadoras. El objetivo es institucionalizar un sistema de cooperación e intercambio técnico de las mejores prácticas entre los servicios públicos de empleo, que contribuirá también a «homogeneizar» las prácticas de tales servicios y que se consolidará en la también vaticinada *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-16*.

A casi ya un año desde el Consejo Europeo de 27-28 de junio de 2013, donde el desempleo juvenil fue objeto de tratamiento «estelar», el PNR 2014 señala como objetivos estratégicos comunes incluidos en la Estrategia (en cuya elaboración participan las comunidades autónomas) la mejora de la templabilidad de los jóvenes y el cumplimiento de lo previsto por la Garantía Juvenil. Hasta ahora, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, por conexión con la política de apoyo al «emprendimiento», ha promovido toda la faceta relativa a la diversificación de tipologías contractuales para jóvenes: se ha realizado una intensa revisión del contrato para la formación y el aprendizaje (también como instrumento de la nueva formación profesional «dual»); en prácticas «de primer empleo»; el *sui generis* contrato a tiempo parcial «con vocación formativa»; el contrato temporal –coyuntural «acausal»– etc. (en algunos casos, diversificación tipológica como simple funcionalización para aplicar beneficios fiscales y en la cotización social para la contratación de desempleados pertenecientes a este colectivo). Repárese que ello, en contradicción con el objetivo de reducción del *gap* entre *insiders/outsidars*, como preconiza la política de flexibilidad, precisamente profundiza en una línea de segmentación/fragmentación laboral más acusada, ampliando la complejidad del «microcosmos» normativo de las modalidades de contratación laboral. Sin embargo, en lo que respecta a la vertiente «activa», el propio documento solamente anuncia genéricamente que la puesta en marcha de tal Estrategia requerirá la aprobación de varios instrumentos normativos, tales como desarrollos reglamentarios de la Ley de Empleo para definir mejor los instrumentos y medidas a utilizar para conseguir los objetivos comunes de los diversos servicios públicos de empleo, así como otras modificaciones normativas dirigidas a una mayor vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo. Se trata de la aplicación de

las medidas de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, dando prioridad a los menores de 25 años que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. En especial, se alude en el Plan a la puesta en marcha de un procedimiento de atención personalizada por los servicios públicos de empleo para asesorar, informar y orientar a los jóvenes sobre las ofertas de empleo y formación. En definitiva, posiblemente ello vaticine un nuevo impulso a la transición de un modelo inspirado en la búsqueda de empleo de calidad hacia una concepción más cercana al *workfare*, con la introducción de elementos que –bajo la coartada de la pro-activación– refuercen los elementos disciplinarios del *status* de trabajador desempleado «beneficiario» de la política de empleo, pues no se hace referencia alguna a los elementos cualitativos que deben perseguirse también como objetivo de la política de empleo. Lo cierto es que todavía sigue, en todos estos relevantes aspectos, pendiente de ejecución el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, que cuenta con la financiación de fondos comunitarios por un importe de casi 1.900 millones de euros.

En el ámbito de la Seguridad Social, el documento se refiere principalmente a la adopción de medidas para procurar una «mayor equidad» en la recaudación de ingresos. La medida ha consistido en la inclusión en la base de cotización de conceptos hasta ahora excluidos (pluses de transporte, entrega de productos, aportaciones a planes de pensiones, entrega de acciones, etc.). El Gobierno considera que esta medida contribuye a la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y, por tanto, al proceso de consolidación fiscal, «exigiendo el mismo esfuerzo contributivo a las empresas y trabajadores con independencia de la forma en que se retribuyen la prestación de servicios laborales». En definitiva, supone una mayor «carga social» para las empresas y supondrá un retroceso de la concesión o negociación de este tipo de percepciones por parte de las empresas que, en tiempos de crisis y de moderación salarial, constituían un mecanismo «refugio» (alternativo al incremento salarial) para no degradar el bienestar proporcionado mediante la actividad laboral.

En lo relativo al gasto en pensiones, se resalta especialmente la medida estrella relativa a la regulación del «factor de sostenibilidad». Esta reforma estructural incluye los aspectos relativos a la revaloración de las pensiones y a la introducción del factor del índice de vida (a través de la Ley 22/2013, cuyo objetivo es «responder plenamente a la necesidad de garantizar la solvencia y estabilidad del sistema de pensiones, evitando las congelaciones o los aumentos no justificados»). El nuevo sistema se considera basado en la evolución tendencial de los ingresos por cotizaciones y los gastos. Así pues, se mantiene una concepción *pro* «auto-suficiencia» financiera del propio sistema de pensiones, ignorando que, en la filosofía de los sistemas públicos avanzados de Seguridad Social, hay otras opciones más solidarias para el soporte financiero vía impositiva. Por tanto, la cuestión remite a una «escala de prioridades» en el propio gasto público. De otro lado, también el documento recuerda que se ha trabajado en la racionalización y modernización del Sistema de Atención a la Dependencia, para garantizar su sostenibilidad, considerando que se han adecuado las prestaciones a las necesidades y a los distintos grados de dependencia y se ha vinculado coste y capacidad económica del beneficiario. En realidad, bajo el argumento de la «racionalización» y homogeneización del sistema, se ha operado una verdadera política de «congelación» –contención del gasto– en la implementación programada del propio sistema, que no contribuye a la priorización de las prestaciones de servicios ni a la creación de empleo por parte del sistema.

En materia de Seguridad Social también se contempla la aprobación de la normativa reglamentaria de desarrollo del derecho de información del sistema de pensiones, posibilitando que los ciudadanos reciban anualmente información clave sobre su futura pensión de jubilación (el mismo derecho se desarrollará para los ciudadanos con instrumentos privados de previsión social complementaria). El objetivo declarado es «incrementar y mejorar la transparencia de la información a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social, proporcionándoles elementos para que puedan adoptar con antelación suficiente decisiones sobre su futuro económico»; esto es, el fomento de la «auto-responsabilidad individual» en las decisiones sobre los instrumentos de protección públicos y privados para la jubilación. En el ámbito de la gestión recaudatoria de la Administración de la Seguridad Social, se señala que en 2014 se pondrá en marcha una simplificación del sistema de cotización y recaudación de las cotizaciones sociales (Proyecto Cret@). En el nuevo sistema la liquidación de cuotas se llevará a cabo directamente por la Administración a través de un proceso de comunicación y cobro integrado telemáticamente, sustituyendo al tradicional modelo de autoliquidación y presentación de documentos por parte de las empresas. El objetivo aquí es simplificar el cumplimiento de la obligación de cotizar, reduciendo cargas administrativas para las empresas y, paralelamente, conseguir una mayor efectividad en el control del fraude a la Seguridad Social.

Precisamente, la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social también es uno de los objetivos presentes en el PNR 2014. Al respecto, se prevén las siguientes medidas: evaluación del *Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social 2012-2013*; una nueva ley ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo, Seguridad Social y Seguridad y Salud Laboral; la creación de la Oficina nacional de lucha contra el fraude laboral; así como la incorporación de nuevos efectivos a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por lo que respecta al empleo público, el documento señala que, en todos los niveles de la Administración, se han abordado medidas destinadas a la reducción de los gastos de personal tales como la congelación de salarios y la limitación de la oferta de empleo público y las estrategias de innovación y eficiencia en la configuración y gestión del empleo público. Pero en ningún caso, a pesar de presentar unos índices macroeconómicos más «esperanzadores», se anuncia un giro en relación con este tipo de medidas de recorte vigentes en la Administración pública.

Como valoración general podría decirse que el nuevo PNR prosigue un camino de consolidación y profundización en las mismas «recetas» aplicadas por los planes anteriores. Paradójicamente, sin suponer un cambio de tendencia en las políticas socio-laborales frente a unas perspectivas económicas que el propio documento «presenta» como más halagüeñas. Hay algo que no encaja: ¿Por qué seguir aplicando al enfermo la misma medicación si ya presenta claros signos de mejoría? Habrá que conocer las próximas recomendaciones de la Comisión y del Consejo para ver cómo se reorientarán cada una de las políticas reformistas, pero todo parece apuntar a que no habrá variaciones sustanciales en la orientación de las políticas socio-laborales en los tiempos más próximos.

*José Antonio Fernández Avilés*

Secretario de Redacción