

LA NUEVA LEY DE FOMENTO DEL AUTOEMPLEO: EN BUSCA DE «EL DORADO»

María Rosa Vallecillo Gámez

*Especialista en Políticas de Empleo. Doctora en Ciencias del Trabajo
Profesora asociada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*

Cristóbal Molina Navarrete

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén

EXTRACTO

La tramitación parlamentaria del Real Decreto-Ley 4/2013 ha culminado con la Ley 11/2013. Este proceso ha pasado sin pena ni gloria, de modo que, leída con detalle, y en una comprensión aislada, la ley apenas tendría contenido jurídico-social y laboral novedoso, ofreciendo si acaso algunas mejoras técnicas, de clarificación o retoque normativo que, a nuestro entender, no justifican en absoluto el coste del procedimiento de transformación en ley. Si, como es de suponer, ya se sabía que se iba a dictar un nuevo real decreto-ley de «re-reformas», el Real Decreto-Ley 11/2013, casi mejor hubiera sido incorporar esos retoques en un puñado de disposiciones adicionales en tal real decreto-ley, con lo que al menos nos hubiésemos ahorrado una nueva e insulsa ley, en espera de que se aprobara la «verdadera» Ley de Emprendedores, lo que ya ha sucedido con la Ley 14/2013.

No obstante, determinados acontecimientos recientes, tanto jurídicos como socioeconómicos, han dado una mayor actualidad y trascendencia a algunas de las novedades de la ley, de manera que su conocimiento reviste mayor interés para juristas, consultores y gestores de empresas. Cuestiones como el ámbito de aplicación de la llamada «tarifa social plana» para los trabajadores autónomos, o el alcance de las bonificaciones y reducciones previstas para incentivar la contratación, que se extienden a las empresas usuarias o clientes de las empresas de trabajo temporal, entre otras, presentan renovados aspectos de interés y actualidad que bien merecen un comentario detenido por su trascendencia y conflictividad. De todo ello se da cuenta, de forma pormenorizada, en este estudio, evidenciando problemas y apuntando soluciones.

Palabras claves: políticas de mercado de trabajo, trabajo autónomo, emprendedores y contratación laboral.

Fecha de entrada: 02-08-2013 / Fecha de aceptación: 13-09-2013 / Fecha de revisión: 30-09-2013

THE NEW LAW PROMOTING SELF-EMPLOYMENT: LOOKING FOR «EL DORADO»

María Rosa Vallecillo Gámez

Cristóbal Molina Navarrete

ABSTRACT

Parliamentary procedure of the Royal Decree-Law 4/2013 has culminated with the Law 11/2013. This process has gone unnoticed, so that, read in detail, and isolated in an understanding, the law would have little legal social content labour and novel, offering if perhaps some technical improvements, clarifying or regulatory touch that, in our opinion in no way justify the cost of the procedure of transformation into law. If, as is to be expected, we already knew that was going to dictate a new royal decree-law of «re-reforms», the Royal Decree-Law 11/2013, almost better would have been to incorporate these finishing touches in a handful of additional provisions in the royal decree-law, so at least we would have saved a new law and bland, pending approval of the «true» law of entrepreneurs, what has happened to the Law 14/2013.

However, certain recent developments, both legal and socio-economic, have been given a greater hot news and importance to some of the developments of the law, so that their knowledge shows a greater interest to lawyers, consultants and business managers. Issues such as the scope of the implementation of the so-called «social rate flat» for the self-employed, or the range of the increases and reductions planned to encourage the hiring, which extend to the business users or customers of the companies of temporary work, among others, have renewed aspects of interest and relevance to well deserve a comment stopped by its importance and labour troubles. We account for all this, in detail, in this study, exposing problems and pointing solutions.

Keywords: labour market policies, self-employment work, enterprising and hiring labour.

Sumario

1. Introducción: ¿está ya puesta «la alfombra roja» para el autoempleo de los jóvenes emprendedores?
2. Un intento de sistematización del «batiburrillo» legislativo: el mapa de las «novedades» y de las «no novedades» de la Ley 11/2013
 - 2.1. La continuidad estructural y funcional entre el Real Decreto-Ley 4/2013 y la Ley 11/2013: no es una ley de fomento del emprendimiento sino del autoempleo y empleo juvenil
 - 2.2. Una propuesta de ordenación coherente para facilitar la comprensión del –poco– alcance innovador de esta «Ley de autoempleo» y «empleo» joven
3. Una aproximación empírico-estadística al impacto de la reforma por el Real Decreto-Ley 4/2013: ¿va todo tan bien como nos dice el informe oficial?
 - 3.1. Planteamiento general: ¿la cifra del desempleo juvenil es el auténtico problema?
 - 3.2. El limitado impacto, hasta el momento, de las medidas de fomento del emprendimiento y el autoempleo
 - 3.3. La evolución de los contratos para jóvenes: las vías de adquisición de formación y experiencia mediante la contratación laboral
4. Los incentivos sociales al establecimiento como trabajador autónomo: ¿cuál es el alcance efectivo de la «tarifa plana»?
5. Detalles de las novedades en materia de incentivos a la contratación de jóvenes: entre la clarificación y la extensión al empleo indirecto
6. Una novedad sobrevenida y deslocalizada en la intermediación laboral: acuerdos marco y subcontratación entre agencias de colocación
7. La promoción de una vía legal de inserción ocupacional alternativa a la contractual: la lucha jurídica a propósito de las prácticas no laborales
8. Conclusión: seguimos a la espera de «El Dorado» para el «emprendedor»

«Nadie sabe quién ocupará en el futuro el estuche vacío, y si al término de esta... evolución surgirán profetas nuevos y se asistirá a un pujante renacimiento de antiguas ideas...; o si, por el contrario, lo envolverá todo una ola de petrificación mecanizada y una convulsa lucha de todos contra todos. En este caso, los "últimos hombres" de esta fase de la civilización podrán aplicarse esta frase: Especialistas sin espíritu, gozadores sin corazón: estas nulidades se imaginan haber ascendido a una nueva fase de la humanidad jamás alcanzada anteriormente.»

WEBER, M. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, 1920, págs. 259-260

1. INTRODUCCIÓN: ¿ESTÁ YA PUESTA «LA ALFOMBRA ROJA» PARA EL AUTOEMPLEO DE LOS JÓVENES EMPRENDEDORES?

Una célebre frase de nuestra ferviente ministra de Empleo, «*temo más a los jueces de lo social que a los hombres de negro*» está en el trasfondo no ya solo de una buena parte de la reforma laboral originaria de 2012 –en particular la liberalización del despido colectivo–, sino de la reciente vuelta de tuerca dada a la misma –a través del Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto–. Pues bien, otra suya no menos celebrada, aunque menos original pues la dijo primero el propio presidente del Gobierno español, «*queremos poner alfombra roja a todo aquel que quiera emprender*»¹, permitiría explicar la proliferación de iniciativas legislativas orientadas a crear un auténtico y genuino «*estatuto promocional de los emprendedores*» y de una «nueva cultura del emprendimiento», como alternativa creíble y cualitativa a las elevadísimas tasas de desempleo en nuestro mercado de trabajo. Precisamente, en la convalidación parlamentaria del Real Decreto-Ley 4/2013, el Ministerio de Empleo pretendió hallar una inmejorable ocasión para transformarlo en una potente «Ley de incentivos o estímulos» al empleo/autoempleo/emprendimiento, anticipando en gran medida la tantas veces prometida «Ley de Emprendedores», ya publicada en el BOE –Ley 14/2013.

Entre las «medidas estrella» que querían incorporarse en ese trámite estaban, entre otras: un significativo aumento de los contratos con bonificaciones para el apoyo a la actividad de em-

¹ Puede escucharse esta frase en la entrevista que le hicieron en <http://www.20minutos.tv/video/bdiyDGUZ-tarifa-plana-para-emprendedores/0/>

prender, apartándose en parte de los límites que introdujeron al respecto tanto la Ley 3/2012 como, sobre todo, al menos en el plano de la teoría, el Real Decreto-Ley 20/2012; la creación de un específico, y en buena medida protector, Estatuto del Emprendedor, que le otorgara un régimen jurídico-civil «privilegiado» respecto de la regulación común en materia, sobre todo de responsabilidad patrimonial, incluido el «derecho a una segunda oportunidad» —el que se le niega a los desahuciados, dicho sea de paso—, favoreciendo acuerdos extrajudiciales de pagos previo al concurso en casos de desequilibrio entre pasivo y activo; o la extensión de las reducciones de las cuotas de Seguridad Social, la célebre «tarifa plana», más allá del grupo o colectivo de emprendedores jóvenes, así como otras medidas de fomento de la llamada «pluriactividad», etc.

El BOE de 27 de julio de 2013 publicó la Ley 11/2013, de 26 de julio, que reza así: «de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo». ¿Es esta la esperada ley que, cuando menos, anticipe parcialmente, no solo anuncie, la llegada de la tan prometida gran «alfombra roja» para el emprendimiento? Lamentamos responder de un modo directo y contundente que no, probablemente desilusionando ya al lector casi antes de iniciar esta aventura del conocimiento profesional. Probablemente alguien olvidó en aquel Ministerio de Empleo preguntar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas si había margen para cumplir con esas promesas y el resultado ha sido un evidente «puedo prometer y prometo, pero no puedo cumplir». La tramitación parlamentaria del Real Decreto-Ley 4/2013 que la Ley 11/2013 culmina habría pasado sin pena ni tampoco gloria, de modo que, leído con detalle, apenas tiene contenido jurídico-social y laboral novedoso alguno, ofreciendo si acaso algunas mejoras técnicas, de clarificación o retoque normativo que, a nuestro entender no justifican en absoluto el coste del procedimiento de transformación en ley y si, como es de suponer, ya se sabía por el ministerio que se iba a dictar un nuevo real decreto-ley de «re-reformas», el Real Decreto-Ley 11/2013, casi mejor hubiera sido incorporar esos retoques en un puñado de disposiciones adicionales en tal real decreto-ley, con lo que al menos nos hubiésemos ahorrado una nueva e insulsa ley, en espera de que se aprobara la «verdadera» Ley de Emprendedores —la ahora Ley 14/2013.

Pero finalmente no ha sido así, al menos por el momento y atendiendo al contenido real de esta ley. Por lo que el ávido y fiel lector tampoco se ahorrará un comentario adicional al respecto². No obstante, y quizás movidos por la enorme ansiedad generada en la sociedad española por esta forma de legislar, prometiendo leyes innovadoras que luego no se producen o tardan mucho, o llegan tarde pero con una dimensión menor de lo prometido, el análisis de la Ley 11/2013 guarda algunas sorpresas, más por la presentación que han hecho los medios de comunicación de algunas de sus medidas que por su contenido normativo real. En este sentido,

² Para el originario Real Decreto-Ley 4/2013 *vid.* nuestro comentario VALLECILLO GÁMEZ, M. R. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al "espíritu emprendedor" y retorno del pensamiento mágico», *RTSS*, CEF, núm. 361, abril 2013, y para el Real Decreto-Ley 11/2013 *vid.* MOLINA NAVARRETE, C.: «Nuevos capítulos de una reforma laboral sin líneas rojas: qué hay de nuevo en el RDL 11/2013», *RTSS*, CEF, núms. 365-366, agosto-septiembre 2013.

y muy singularmente, nos referimos al «bombo y platillo» que se dio en prensa a la aprobación de esta ley por contener, supuestamente, una ampliación de la medida quizás más vociferada de todas las que contenía el Real Decreto-Ley 4/2013 para la promoción del «autoempleo» y/o del «emprendimiento», la célebre «tarifa plana social» –reducción de la cuota de Seguridad Social para el alta en el régimen propio de los autónomos a 50 euros–, de modo que no fuese aplicable tan solo a los jóvenes emprendedores, sino a todos ellos, aunque hubiese algunas diferencias atendiendo a la edad.

De este modo, parecía que el legislador era «sensible» a esa idea según la cual, al igual que «el amor no tiene horario ni fecha en el calendario», «el ser emprendedor no tiene edad», como reñaba el presidente de una de las más conocidas asociaciones de trabajadores autónomos –ATA–³. Sin embargo, como veremos, una de las principales aportaciones de este comentario será, paradójicamente, evidenciar que «la novedad es la no novedad», esto es, que no hay tal ampliación, al menos en esa ley. Explicaremos de inmediato, aunque ya se atisbó, la razón de la confusión mediática y la propaganda social al respecto.

¿Y con las bonificaciones, ha ocurrido lo mismo? Esa misma difusión mediática ponía el acento en la ampliación de los incentivos sociales, reducciones y bonificaciones de las cuotas de Seguridad Social, para la contratación de los colectivos incluidos en el Real Decreto-Ley 4/2013, así como en especial para las personas con discapacidad. Tales pretendidas innovaciones, junto con la ampliación temporal de algunas de las ya contenidas en el Real Decreto-Ley 4/2013, tal y como derivaría de una lectura literal de ciertas disposiciones del régimen transitorio, así como la incorporación de forma expresa de las empresas usuarias a dos de las medidas de incentivo más relevantes del Real Decreto-Ley 4/2013 –disp. trans. 2.^a y adic. 4.^a Ley 11/2013–, de nuevo hacían augurar, en la lectura mediática, cambios de relieve. Veremos que también aquí los cambios son de menor alcance, aunque sí pueden apreciarse retoques significativos en ciertos casos, no en otros. También explicaremos con detalle la razón de estas «confusiones» y estos desajustes entre lo que la prensa comunica que incorpora la ley y lo que aparece realmente.

Asimismo, y es la última referencia que hacemos en este momento introductorio para no cansar demasiado al lector antes de tiempo, otra inesperada razón de novedad sobrevenida del proceso de tramitación parlamentaria aparecerá en relación con las novedades contenidas en el Real Decreto-Ley 4/2013 sobre «intermediación laboral». Y no porque haya habido cambio formal alguno en la Ley 11/2013, que mantiene invariada la redacción dada a este tema por el Real

³ La prensa aireó esta medida con la aprobación de la Ley 11/2013, que aquí comentamos. *Vid.* la información que se difundió el 25 de julio de 2013 en la práctica totalidad de los periódicos. Por ejemplo puede verse en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/07/25/economia/1374766123.html>. Posteriormente, el 20 de septiembre de 2013 se volvió a la misma noticia, aún con mayor énfasis, como expresan las palabras del referido representante de ATA. *Vid.* <http://www.diariosur.es/v/20130920/malaga/tarifa-plana-euros-para-20130920.html>

Decreto-Ley 4/2013, sino por la conexión insospechada, o no tanto –nosotros ya lo anticipamos, más bien cabe decir que lo temíamos, en el comentario que se hizo en el núm. 361 de esta Revista al respecto–, que ha realizado una reforma importante al respecto por parte del Real Decreto-Ley 11/2013. Aquí se hace referencia, cómo no, a la sorprendente –o no– liberalización del sector de las Agencias Privadas de Colocación de la precedente prohibición de subcontratar entre ellas –disp. adic. 2.ª RDL 11/2013.

En suma, bien por los mensajes confusos lanzados por los medios de comunicación sobre esta «Ley de apoyo a emprendedores», bien por el relieve que algunas de sus medidas adquieren a partir de cambios posteriores, incorporados en normas –o incluso en resoluciones de las entidades gestoras a raíz de algún reciente nuevo revés jurisprudencial (por ejemplo las prácticas no laborales extra-curriculares, de las que hablaremos con posterioridad al hilo de la disp. adic. 8.ª Ley 11/2013)–, el análisis de una norma «sustancialmente insulsa» jurídicamente readquiere un cierto interés para el analista y operador jurídico y para los asesores y consultores de gestión socio-laboral empresarial. Al tiempo, aprovecharemos esta oportunidad para ofrecer una cumplida información del nivel de eficacia que han tenido las medidas más relevantes diseñadas y puestas en práctica por el Real Decreto-Ley 4/2013, a fin de facilitar una mayor conexión entre el conocimiento de la norma legal y el de su impacto real, teniendo en cuenta que también esta ley se conecta de forma significativa con el conjunto de reformas realizadas en el mercado de trabajo español, tal y como subraya, cierto que interesadamente, el reciente informe «oficialista» de evaluación de la reforma laboral realizado por el Gobierno⁴. En todo caso, y para no levantar falsas expectativas cuando hemos intentado cerrarlas ya de inicio, el análisis será suficiente pero breve, por aquello de que lo «malo» –la ley– si analizado de forma «breve» –el comentario–, resultará menos «malo», incluso hasta útil.

⁴ Como se dice en ese *Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral*, punto 21, página 58, «la evolución del empleo autónomo ha sido más favorable en los últimos nueve trimestres, especialmente en los posteriores a la reforma laboral, frente a su intensa caída al principio de la crisis». Así, continúa el informe reflexionando, más bien propagando: el empleo autónomo «se ve afectado en mayor medida que el empleo público por la nueva regulación». *No obstante, también llama la atención sobre la necesidad de «separa la evolución del empleo en este ámbito del empleo asalariado en el sector privado. (...) Hay que tener en cuenta que en torno a dos tercios del total de empleo autónomo lo conforman empresarios sin empleados o trabajadores independientes, mientras que apenas el 30% del empleo autónomo corresponde a empleadores. Estos últimos se ven afectados en mayor medida por las nuevas disposiciones ya que el impulso a las medidas de flexibilidad interna favorece el trabajo autónomo empleador, y la nueva regulación de la flexibilidad... y negociación colectiva contribuye a las decisiones de contratación... Los jóvenes emprendedores también encuentran apoyos en otras medidas adoptadas en los últimos meses y vinculadas a la Estrategia española de emprendimiento y empleo joven... La Ley de emprendedores también debería contribuir a una mejor evolución del emprendimiento, un elemento esencial para facilitar un cambio más veloz de la estructura productiva. Todo ello debería animar la creación de negocios y la contratación de empleados por parte de trabajadores autónomos cuando retorne el crecimiento»* –pág. 59.

2. UN INTENTO DE SISTEMATIZACIÓN DEL «BATIBURRILLO» LEGISLATIVO: EL MAPA DE LAS «NOVEDADES» Y DE LAS «NO NOVEDADES» DE LA LEY 11/2013

2.1. LA CONTINUIDAD ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL ENTRE EL REAL DECRETO-LEY 4/2013 Y LA LEY 11/2013: NO ES UNA LEY DE FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO SINO DEL AUTOEMPLEO Y EMPLEO JUVENIL

Lo primero que hay que poner de relieve al adentrarse en el contenido de la Ley 11/2013 es que mantiene una estructura, función y contenidos idénticos prácticamente a los de la norma que le sirve de origen y cuya tramitación culmina. De manera que lo más novedoso se halla apenas en unas pocas disposiciones «extravagantes», esto es, fuera del cuerpo normativo de la ley y que, como es habitual, se adosan a él para recoger ciertas aportaciones de algunos de los grupos parlamentarios, normalmente del mayoritario, pero sin variación sustancial alguna. Por eso, no está de más recordar, muy sumariamente, pues ya hicimos en su día un comentario extenso⁵, cuáles eran los fines y los contenidos básicos del Real Decreto-Ley 4/2013 que ahora son los de la Ley 11/2013.

Al respecto, conviene advertir que, como ya pusimos de relieve y ahora parece haber aceptado plenamente el oficialista Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral, el Real Decreto-Ley 4/2013 entronca directamente con la reforma laboral de 2012, si bien se presenta mucho más incisivo en una dimensión de la flexibilidad menos atendida por la reforma originaria, de ahí que el propio preámbulo de pie para llamarla «reforma de segunda generación». La razón estriba en que el Real Decreto-Ley 4/2013 se sitúa en plena línea de coherencia con uno de los «objetivos específicos» confesados de la reforma laboral de 2012 —otra cosa es la realidad de los mismos, y sus resultados, como vamos a ver de forma empírica a través del cuadro de resultados estadísticos obtenidos hasta ahora—. Este objetivo específico de la reforma laboral no es otro que *la empleabilidad de los trabajadores en general, y en especial de los jóvenes, facilitando no solo su empleo sino también su autoempleo* (Informe de evaluación del impacto laboral, pág. 21).

Pero si en este objetivo coinciden plenamente ambas fases de la reforma laboral 2012, lo que variará será, al menos en parte, el instrumento básico a través del cual lograrlo. De este modo, si en la reforma originaria, en la de primera generación, se centraba tanto en la «flexibilidad interna» como en la «flexibilidad externa», la de segunda lo hacía en la llamada «flexibilidad de entrada o de acceso» al mercado de trabajo. Por eso, las medidas se dirigían en el Real Decreto-Ley 4/2013 a ofrecer (1) más *incentivos para el fomento del empleo de jóvenes* desempleados, y no solo incrementando las reducciones y bonificaciones para su contratación, incluyendo la paralela (2) *multiplicación de modalidades contractuales que incorporaban en su objeto la formación dual*, a través del intercambio de un salario no solo por empleo sino por formación-experiencia

⁵ Vid. «La reforma de segunda generación...», *op. cit.*, págs. 14 y ss.

profesional, aunque a costa de desnaturalizar el tipo contractual hasta convertirlo en puro instrumento de inserción, sino también facilitando su establecimiento a través de formas de autoempleo, así como (3) a la *mejora de la intermediación laboral*.

Naturalmente nos referimos a las medidas más típicamente ocupacionales, porque el Real Decreto-Ley 4/2013, y por tanto la Ley 11/2013, siguiendo una pernicioso técnica constante en las iniciativas legislativas de los tres últimos años, contiene un «batiburrillo» de medidas de muy diversa naturaleza –fiscales, societarias, industriales, financieras...–, evidenciado la multiplicidad de ámbitos socio-económicos y jurídicos en los que incidir para mejorar la cultura empresarial en España. Pese a todo, conviene recordar que no estamos básicamente ante una genuina «Ley de Emprendedores» sino más bien, y sobre todo, ante una «Ley de fomento del empleo y el autoempleo juvenil», aunque la confusión entre ambos conceptos abunde en el texto legal, como le viene reprochando el Consejo Económico y Social en sus dictámenes. Precisamente, por esa confusión el tratamiento mediático generó falsas expectativas en torno al contenido de la Ley 11/2013, como hemos anticipado y explicaremos con algún detalle más de inmediato.

Desde esta perspectiva, el eje principal del Real Decreto-Ley 4/2013, que asume en pleno la ley, se sitúa en la conocida Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, que a su vez se enmarca en el intento más general de diseñar unas políticas activas y pasivas de empleo más favorecedoras de las transiciones hacia el empleo, por cuenta ajena y/o asalariado, de todos los que están en situación de desempleo. Paradójicamente, aunque el Gobierno quiere ofrecer una imagen de profundo proceso de «transformación» de tales políticas, lo cierto es que con el Real Decreto-Ley 4/2013, y ahora con la Ley 11/2013 –también con la Ley 14/2013–, se ha recurrido a las fórmulas más tradicionales a tales fines, como son los «estímulos económicos» y la «desnaturalización de los contratos», a fin de propiciar tanto el establecimiento como autónomo cuanto la contratación⁶. A ello habría que sumarle un aspecto tan tradicional como la pretendida «moder-

⁶ La llamada a ese pretendido enfoque innovador de las políticas de empleo no se hace solo en el Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral referido –página 22–, sino también en el recientemente aprobado *Plan Anual de Empleo 2013* –BOE 10 de septiembre de 2013–. En él se afirma que «Las políticas activas de empleo en España van seguir a partir de 2013 una nueva estrategia basada en las líneas de actuación, que han sido acordadas con las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 11 de abril de 2013, que se plasmará en un nuevo modelo de programación, evaluación y financiación de las políticas activas de empleo orientado hacia la consecución de objetivos, siguiendo directrices y ejes prioritarios de actuación». Ese nuevo enfoque se limita a temas financieros, no a los instrumentos de política de empleo, pues solo busca primar «los resultados y la condicionalidad de los fondos», a fin de promover cierta «competencia interna» entre CC. AA. para la consecución de financiación por esta vía en función de su capacidad de inserción ocupacional. En todo caso, uno de los ejes prioritarios se sitúa en el fomento del «emprendimiento» –Eje 5–. Para darse cuenta de lo tradicional de todas las acciones, bastará con leer cuáles son los «objetivos estratégicos» de los Servicios Públicos de Empleo, que vuelven a ser, hoy como ayer: «Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y apoyo al emprendimiento», «Mejorar la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo», «Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo», «Mejorar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo»... En suma, siempre los mismos objetivos, siempre los mismos medios, lo que evidencia el fracaso absoluto de unos y otros y las resistencias a una innovación real de las políticas de empleo, el auténtico desafío pendiente en nuestro mercado de trabajo.

nización de la actividad de intermediación laboral», ampliando las oportunidades de implicación de agencias privadas, entre las que ahora ocuparían un lugar muy privilegiado en el mercado las empresas de trabajo temporal –ETT.

Es por eso que, dejando al margen la cuestión de la eliminación de diferencias en la fijación de cuotas por razón de sexo en el ámbito de los seguros privados, incluyendo también la previsión social libre –disps. finales 13.ª y 14.ª Ley 11/2013–, los aspectos más reseñables de la ley se sitúan *en la clarificación técnico-jurídica*, más que en la ampliación, que también, pero menos, de ciertos aspectos de los *estímulos a la contratación de jóvenes desempleados* (título I, capítulo III). Aunque, se insiste, en lo sustancial, no hay ni un solo cambio significativo, ni siquiera, por lo que se dirá, las disposiciones orientadas a dejar clara la política de incentivo de la contratación indirecta mediante el recurso a las ETT. Bajo esta óptica de continuidad estricta, aspectos tan elementales como el enorme desajuste que se ha introducido en el sistema de contratación para incorporar en las modalidades más usuales la doble faceta de la parcialidad y la formación ocupacional, más allá de las previstas para ello de modo específico, no se ha retocado, con lo que las contradicciones y lagunas se van a mantener inalterados, quizás a la espera de la nueva reforma que ya nos ha anunciado a tal fin para final de año la ministra de Empleo. Por eso, nuestro análisis se va a centrar en explicar con cierto detenimiento el verdadero alcance de ese puñado de «novedades» de la Ley 11/2013 respecto del Real Decreto-Ley 4/2013 y que se centran en los incentivos sociales al autoempleo y al empleo juvenil.

2.2. UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN COHERENTE PARA FACILITAR LA COMPRENSIÓN DEL –POCO– ALCANCE INNOVADOR DE ESTA «LEY DE AUTOEMPLEO» Y «EMPLEO» JOVEN

Previamente a ese análisis de cierto detalle para comprender mejor el sentido efectivo del cambio propuesto por la Ley 11/2013 respecto del Real Decreto-Ley 4/2013 precedente conviene hacer una ordenación de las «innovaciones jurídico-socio-laborales», pretendidas o reales. Con ello dispondremos de una imagen global más fidedigna de las aportaciones de la ley, con lo que será más fácil valorar su razón de ser y si mereció la pena tal trámite, balance que nosotros ya hemos anticipado y cuyo resultado no puede ser más negativo. Pero convendrá, como resulta habitual en nuestros trabajos, aportar razones que lo evidencien. Desde esta perspectiva, bien podríamos agrupar los cambios legislativos en tres bloques:

1. El primero lo podríamos llamar, con ironía, claro está, pero sin acritud alguna, el de las «no novedades», esto es, aquellos cambios que la prensa ha atribuido a esta ley pero que realmente no existen en ella, ni tienen vigencia de momento.
2. El segundo el de las novedades legislativas que podemos llamar de pura o estricta «mejora técnico-jurídica», que solo introducen más coherencia y mayor claridad en la regulación precedente, pero no aportan derecho nuevo alguno. Estas son, sin duda, las más numerosas, prácticamente la totalidad en nuestro ámbito.

3. El tercero el de las novedades propiamente de «*innovación jurídica*», que sí cabe entender que suponen una regulación nueva o novedosa respecto de la norma de la que trae origen. En este caso, a su vez, se pueden dividir en:
 - Aquellas «actuales», que introducen mandatos de vigencia inmediata, básicamente son las que *amplian los incentivos económicos* previstos para el fomento del empleo y el autoempleo juveniles –bonificaciones y reducciones de las cuotas de Seguridad Social.
 - Y las «prometidas» que, como suele ser habitual en las últimas normas, comprometen tan solo un mandato de actuación a cargo del Gobierno para una futura mejora sustancial de una materia concreta.

Por lo que concierne al primer grupo de cambios, los pretendidos, lo primero que llama la atención, aunque parezca –y sea– paradójico, es la inexistente ampliación, de ahí que la llamemos «no novedad», de la «tarifa social plana de autónomos» a todos los que se establezcan a partir de la ley. Como se decía, la prensa ha aireado a «bombo y platillo» que una de las «principales novedades» de la «Ley de Emprendedores» –ya sabemos que no es esta– es la extensión a todos los nuevos trabajadores autónomos, al margen de su edad, de la reducción de la cotización a la Seguridad Social, lo que supondría un considerable ahorro para los trabajadores autónomos respecto de la cuota anterior –más de 2.000 euros al año– y, en consecuencia, un elevado coste para una Seguridad Social que atraviesa por horas bajas por su déficit creciente. Puesto que el Real Decreto-Ley 4/2013 la circunscribía a los «nuevos autónomos jóvenes», de ser así estaríamos ante una de las mayores novedades de la Ley 11/2013, de 26 de julio. El problema es que, se insiste, nada de esto hay en la ley que comentamos, pues su artículo 1, apartados uno y dos, coincide con el homólogo del Real Decreto-Ley 4/2013. *Nihil novum sub solem* («nada nuevo bajo el sol», que dijera, para el lamento de la investigación, el rey Salomón).

¿Y por qué entonces este «bulo»? Sencillamente porque, además de una gran presión del colectivo en este sentido, se han confundido dos tramitaciones parlamentarias.

Junto a la Ley de fomento del «autoempleo juvenil», que no ha variado ni una coma este tema, pues no se incorpora ni una sola modificación del texto de la disposición adicional 35.^a de la LGSS, que es donde se recoge este régimen, conforme a lo establecido por el artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2013 en su día, y el artículo 1 de la Ley 11/2013 ahora, se tramitaba la «verdadera» Ley de «emprendedores». La publicación de la Ley 11/2013 en el BOE coincidió con la aprobación por el Congreso, y luego envío al Senado, de una versión de ese proyecto de ley que sí recogía novedades en tal sentido. Veremos de inmediato, si bien sucintamente, ahora que acaba de publicarse en el BOE, el alcance de ese cambio –artículos 28 y 29 de la Ley 14/2013.

Posteriormente, una grave situación de conflictividad sobrevenida en la aplicación de la referida «tarifa social plana», también aireada intensamente en los medios de comunicación, ha traído a la actualidad este régimen, por cuanto muchos autónomos establecidos al calor de esta

reducción de cuotas deberán devolver esos beneficios por entender la entidad gestora que se trata de «beneficios indebidamente percibidos», exigiendo su reintegro. El conflicto ha generado un enorme malestar en el colectivo de asociaciones de autónomos y emprendedores jóvenes, hasta el punto de solicitar una rectificación normativa que dé seguridad jurídica y, al tiempo, garantice la igualdad de trato de todos los autónomos. Veremos de inmediato quién, a nuestro juicio, tiene razón en el conflicto.

Pero decíamos que el núcleo duro de los –pocos– cambios legislativos respecto del Real Decreto-Ley 4/2013 se situaba en las que denominamos «novedades de mera mejora técnico-jurídica» y que se concentran, por lo general, en la clarificación, sobre todo, ampliación, en pocos casos, de los incentivos sociales –reducciones y bonificaciones– a la contratación de los desempleados jóvenes, colectivo especialmente atendido en esta reforma. Así, encontraremos:

- a) *Incentivo social al emprendimiento.* Se incorpora una nueva previsión legal en torno al «sujeto» y presupuestos responsables en cada caso de las bonificaciones y las reducciones previstas para fomentar el autoempleo. En la disposición adicional 35.^a de la LGSS se reescribe el apartado 5, y en la disposición adicional 11.^a de la Ley 45/20002 se incorpora el siguiente texto que no hace sino recoger algo sobradamente conocido:

«5. Las bonificaciones y reducciones de cuotas previstas en esta disposición adicional se financiarán con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal y se soportarán por el presupuesto de ingresos de la Seguridad Social, respectivamente.»

- b) Extensión temporal en el disfrute de las bonificaciones que se venían disfrutando con el real decreto-ley desde el 24 de febrero de 2013 hasta el 27 de julio de 2013, a tenor del régimen transitorio que prevé la disposición transitoria 2.^a de la Ley 11/2013.

El tenor literal de la disposición transitoria 2.^a, al entender aplicables los incentivos que prevé para la contratación realizada a la entrada en vigor del real decreto-ley y hasta su sustitución por la ley, evidencia el reconocimiento de un nuevo cómputo temporal desde el 28 de julio de 2013 y, por tanto, una ampliación temporal de las bonificaciones que ya se venían disfrutando. Por lo tanto, puede decirse que se pone «el cómputo temporal a cero» de las bonificaciones aplicadas a partir del 28 de julio de 2013. Esta voluntad expansiva, concesión menor una vez frustradas mayores expectativas, como se dijo, aparece también respecto a las dos medidas más importantes, la aplicación de las medidas de fomento y bonificaciones a los contratos celebrados bajo el real decreto-ley (firmados entre el 24 de febrero de 2013 y el 28 de julio de 2013), en particular, y retroactivamente, respecto de (1) la prórroga de 3 meses del contrato temporal de primera experiencia laboral contrato «primer empleo joven» y (2) la transformación de los

contratos para la formación y el aprendizaje en indefinidos, tanto para las empresas como para las empresas usuarias.

- c) Clarificación de la exigencia de no tener formación formalizada como presupuesto para el acceso a un contrato a tiempo parcial con vinculación formativa –art. 9.2 d) Ley 11/2013.

El nuevo artículo 9.2 de la Ley 11/2013 incorpora un nuevo requisito para tener la condición de beneficiario de la modalidad de contrato, temporal o indefinido, que para esta «tanto monta monta tanto» al legislador, a tiempo parcial y simultánea actividad formativa, en suma, una suerte de modalidad híbrida entre la cláusula de parcialidad del trabajo y la relativa a la formación. Se trata de la letra nueva d), según la cual, los trabajadores susceptibles de ser contratados por esta vía podrán ser también quienes acrediten «carecer de título oficial de enseñanza obligatoria, de título de formación profesional o de certificado de profesionalidad», y naturalmente reúnan los requisitos previstos en torno a la creación de empleo neto. Debe recordarse que esa modalidad contractual permite compatibilizar empleo parcial con el tiempo de formación, sin que esta formación se vincule específicamente al puesto de trabajo objeto del contrato, lo que carece de racionalidad fuera de la pura dimensión de inserción que tiene esta desnaturalizada modalidad contractual.

- d) Contrato a jornada completa/parcial temporal «primer empleo joven» a jóvenes con una vida laboral inferior a tres meses por cualquier empresa o empresa usuaria, de tres meses mínimo –art. 12 Ley 11/2013.

Respecto de esta modalidad contractual, sin duda una de las más novedosas de todas las que se recogen en la reforma, se producen tres modificaciones, que para nosotros son solo de mejora técnica, aunque hay quien lo ve como novedad jurídica auténtica. Sin embargo, por lo que luego se explicará, creemos que responden a exigencias de pura coherencia jurídico-formal del ordenamiento en materia. La primera, que supone reconocer la posibilidad de prórroga de hasta seis meses, se concreta mediante la incorporación de un inciso en la letra c) del artículo 12.2, relativo al contrato de primer empleo joven, según el cual

«En caso de que el contrato se hubiera concertado por una duración inferior a la máxima legal o convencionalmente establecida, podrá prorrogarse mediante acuerdo de las partes, por una única vez, sin que la duración total del contrato pueda exceder de dicha duración máxima.»

La segunda supone una regla de clarificación relativa al sujeto afectado, en caso de que se trate de contratación indirecta mediante ETT, por la limitación de contratar en tales casos para percibir el incentivo, precisando que afecta a la empresa usuaria, condicionado a ello el acceso al incentivo para el primer empleo joven. Conforme a la previsión del artículo 12.3 de la Ley 11/2013, coincidente estrictamente con la previsión del homólogo precepto del Real Decreto-Ley 4/2013, para

poder acogerse al incentivo previsto para la contratación de primer empleo joven, los beneficiarios deberán no haber adoptado, en los seis meses anteriores a la celebración del contrato, decisiones extintivas improcedentes. En el plano temporal, y evidenciando una clara voluntad de «cerrar los ojos» a ciertas decisiones de este tipo pero anteriores en el tiempo, facilitando la contratación que se promueve, tal limitación afectará únicamente a las extinciones producidas «a partir del 24 de febrero de 2013, y para la cobertura de aquellos puestos de trabajo del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro o centros de trabajo». Pues bien, ninguna previsión se hacía al respecto en torno a qué empresa debía dar cumplimiento a esta limitación cuando la contratación se hiciera en un contexto de contratos legalmente interpuestos, esto es, de contratos de puesta a disposición entre empresas clientes o usuarias y ETT. Ahora se precisa, incorporando un segundo párrafo al apartado 3 del artículo 12 de la Ley 11/2013, que recae en la empresa usuaria.

Aunque una primera y superficial lectura pudiera llevar a dudar en torno al alcance real de esta medida, entendemos que es meramente de clarificación, pues resulta inequívoco que el beneficiario de este incentivo es solo la empresa usuaria, por lo que en ella debe concurrir la limitación.

En cambio, más dudoso es el alcance, si de mera clarificación o de innovación jurídica, de la tercera novedad legislativa que presenta la regulación legal de esta modalidad. En efecto, la Ley 11/2013 ha expresado de forma precisa su voluntad de incluir a las empresas usuarias como beneficiarias de las reducciones de cuotas a la Seguridad Social en caso de transformación del contrato temporal en indefinido (art. 12.4 Ley 11/2013). En este caso, la extensión a las empresas usuarias del incentivo por transformación puede considerarse una innovación, dependiendo de la solución que se alcanzara en torno a si podían o no celebrarse contratos de este tipo antes de la clara regla incorporada por la Ley 11/2013 en su nueva disposición adicional 5.^a. Lo veremos con algún detalle de inmediato.

- e) Incentivos para la contratación laboral de mayores de 45 años en nuevos proyectos de emprendimiento joven, previstos en el artículo 11 de la Ley 11/2013.

Aunque puede parecer una mejora económica, entendemos que se trata de una mera precisión técnica, clarificadora de la regulación anterior, que nada concretaba al respecto, pero sí refería a una reducción del 100% de «todas las cuotas empresariales de la Seguridad Social», lo que evidenciaba que pretendía ir más allá de la parte correspondiente a la contingencia común, que es la regla general. Compárese la redacción del artículo 10, que también recoge el derecho a una reducción del 100% pero específica «de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante el primer año de contrato». Por tanto, la expresa referencia a «todas las cuotas empresariales» ya daba una sobrada pista de su carácter integral. No obstante, ahora se ha precisado en el texto legal este alcance, de modo que:

«Tendrán derecho a una reducción del 100% de todas las cuotas empresariales de la Seguridad Social, *incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y las cuotas de recaudación conjunta, durante los doce meses siguientes a la contratación...*»⁷

- f) Regla que precisa la exclusión del contrato formativo celebrado a través de la puesta a disposición de la indemnización de cese –modificación del artículo 11.2 Ley 14/1994, de ETT, por la disposición final 3.ª de la Ley 11/2013.

Sin duda, de mera mejora técnica o de pura coherencia reguladora, en aras de ofrecer una mayor seguridad jurídica a los empleadores, ha de calificarse la modificación incorporada por la disposición final 3.ª de la Ley 11/2013 en el artículo 11.2 de la Ley 14/1994, de ETT –LETT–. El nuevo tenor literal precisa que la indemnización únicamente alcanza a «*los mismos supuestos a que hace referencia el artículo 49.1 c) del ET*». En la forma anterior a la reforma solo se preveía que cuando «*el contrato se haya concertado por tiempo determinado el trabajador tendrá derecho, además, a recibir una indemnización económica a la finalización del contrato de puesta a disposición equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar doce días de salario por cada año de servicio, o a la establecida en su caso, en la normativa específica que sea de aplicación*».

La ampliación ahora del catálogo de estos contratos a los formativos –art. 10.2 LETT, conforme a la redacción dada por el Real Decreto-Ley 4/2013 primero y luego reiterada por la Ley 11/2013– abría la duda de si se extendía este derecho a tales contratos, lo que evidentemente carecía de sentido ante el objetivo de fomento de tales contratos que asume la reforma operada por el Real Decreto-Ley 4/2013. Por lo que, a nuestro entender, no se trata de ninguna novedad jurídica real, sino de una regla de pura coherencia reguladora. Ningún sentido tenía tratar de manera diversa la extinción en una forma de contratación –la directa– y otra –la indirecta– en este caso cuando el objetivo es todo lo contrario, la equiparación plena de trato de ambas formas de contratación temporal, directa e indirecta –o interpuesta–.

- g) Se concreta la normativa específica como derecho supletorio en los estímulos sociales a la contratación en el sector del emprendimiento social, en las conocidas «empresas de economía social» –cooperativas y sociedades laborales y empresas de inserción– (art. 14.2 Ley 11/2013).

⁷ Esta reducción beneficia a los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años, y sin trabajadores asalariados, que a partir del 24 de febrero de 2013 –fecha de entrada en vigor del RDL 4/2013– contraten por primera vez, de forma indefinida, a tiempo completo o parcial, a personas desempleadas de edad igual o superior a 45 años, inscritas ininterrumpidamente como desempleadas en la oficina de empleo al menos durante 12 meses en los 18 meses anteriores a la contratación o que resulten beneficiarios del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

En el tercer bloque de novedades legislativas, que sí pueden considerarse innovaciones en el plano jurídico por aportar una regla nueva, no existente con antelación, ni directamente ni por vía de interpretación, y de plena vigencia a la entrada en vigor de la ley cabe citar:

- a) *Incentivos sociales al emprendimiento* (arts. 1 a 6 Ley 11/2013) –rebaja de las cuotas, favorecimiento de la capitalización del desempleo y compatibilización de esta protección con el trabajo por cuenta propia.
- Se elimina la bonificación de cuotas al colectivo de trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial del Mar (esto es: el tripulante-armador de menos de 10 toneladas y 5 marineros, los mariscadores y los rederos, así como el cónyuge y familiares que trabajen y convivan con él).
 - La reducción del autónomo incluye el porcentaje de la cotización por la contingencia de incapacidad temporal (IT).
 - En la capitalización de desempleo con el objetivo de incluirse como socio de una empresa, se excluye a quienes hubiese mantenido vínculo contractual previo, y al que fue TRADE con dicha empresa –art. 4.Uno Ley 11/2013, en la redacción que da a la disp. trans. 4.^a de la Ley 45/2012, regla tercera.
 - Cuando se trate de capitalizar desempleo en una empresa de economía social no es requisito necesario la co-fundación de una cooperativa o sociedad laboral.
- b) En la línea de ampliar los estímulos para la contratación de colectivos vulnerables destaca la incorporación de una *nueva medida de promoción del empleo de las personas con discapacidad, en este caso jóvenes* –disp. adic. 9.^a.

Las personas con discapacidad son un colectivo especialmente beneficiario de medidas de incentivo ocupacional⁸, aunque sus resultados son desilusionantes. En este sentido, y con una técnica legislativa no muy afortunada, que juega al despiste, por incorporar dos párrafos cuando realmente hubiera bastado con uno, se extienden los incentivos a la contratación previstos en los artículos 9 a 14 de la Ley 11/2013. La extensión afecta a los contratos que se celebren con jóvenes menores de 35 años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%, siempre que cumplan el resto de requisitos previstos en tales normas. De este modo, se aumenta en cinco años la edad de tales personas beneficiarias de la bonificación social. La ya vigente, Ley de Emprendedores, «la auténtica», contiene mejoras de este régimen para ellos.

⁸ Aunque otros adquieren renovado protagonismo, como las víctimas de terrorismo. *Vid.* el Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre –BOE núm. 224 y c.e. 225.

- c) *La ampliación a las empresas usuarias del incentivo –reducción de cuotas sociales– por transformación en indefinidos de contratos formativos –disp. final 4.ª Ley 11/2013.*

En la misma dirección de extender los incentivos económicos de la contratación de jóvenes desempleados a las empresas usuarias, dando el mismo trato a la contratación directa que a la indirecta, se sitúa la nueva disposición final 4.ª de la Ley 11/2013. Esta disposición introduce un nuevo párrafo en el artículo 3.2 de la Ley de reforma laboral –Ley 3/2012–, de modo que:

«En el supuesto de trabajadores contratados para la formación y el aprendizaje y puestos a disposición de empresas usuarias, estas tendrán derecho, en los mismos términos, e idéntica reducción cuando, sin solución de continuidad, concierten con dichos trabajadores un contrato de trabajo por tiempo indefinido.»

Como se recordará, esa reducción de cuotas empresariales sociales por transformación en empleo indefinido del empleo para la formación, cualquiera que sea la fecha de inicio de este contrato, se concreta en 1.500 euros/año, durante tres, con carácter general, alcanzando la cantidad de 1.800 euros/año cuando se trata de contratación de mujeres. En realidad, a nuestro juicio, tampoco queda claro que sea una verdadera novedad jurídica y no una nueva regla de coherencia formal del ordenamiento, por las razones que daremos en su momento.

- d) *Reafirmación de la igualdad formal por razones de sexo en los contratos de seguro y en los planes de pensiones individuales.*

Las nuevas disposiciones adicionales 13.ª y 14.ª modifican la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, respectivamente, para trasponer la Directiva 2004/113/CE. Dejando al margen la cuestión técnica relativa al rango de la norma modificadora, pues dado el carácter de ley orgánica en el primer caso podría haberse realizado por otra ley orgánica y no una ley ordinaria –por ejemplo: la Ley Orgánica 5/2013 de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial que incluye modificaciones en normas ajenas a la organización de los jueces, como la relativa a la coordinación internacional en materia de extranjería–, y por supuesto evidenciando su naturaleza mercantil, no laboral, nos parece de relieve dar cuenta de esta auténtica novedad jurídica.

Como establece la también nueva disposición transitoria 6.ª de la Ley 11/2013, esta regla de igualdad impuesta en los seguros será de aplicación plena a las *pensiones y seguros privados, voluntarios e independientes del ámbito laboral, y a los servicios financieros afines*, que deriven de contratos celebrados a partir del 21 de diciembre de 2012. Se procede así a la eliminación, en nombre del Derecho Comunitario Antidiscriminatorio, de la regla que permitía tasas diferenciales por razón de sexo

en las pensiones y seguros privados. En última instancia, hay que recordar que esta regulación también obedece, además de a la referida directiva, a las indicaciones en tal sentido de la jurisprudencia comunitaria –*STJUE de 1 de marzo de 2011*–. Esta jurisprudencia declaró la invalidez del artículo 5.2 de la directiva mencionada, en la que se exceptuaba del principio general de no discriminación por razón de sexo a las primas y prestaciones de seguros cuando constituyeran un factor determinante de la evaluación actuarial del riesgo. Estas disposiciones tienen carácter básico, lo que significa que deberán ser aplicadas de forma automática en todos los niveles de la Administración.

- e) *Una novedad en materia de intermediación laboral sobrevenida y des-localizada: La derogación de la regla prohibitiva de subcontratación de la actividad intermedia labora con agencias de colocación –disp. final 2.ª RDL 11/2011.*

Salvo las citadas mejoras de la posición de las ETT en el mercado de empleo temporal, haciendo partícipes a sus empresas cliente –las empresas usuarias– del régimen de incentivos que se prevé para la contratación directa, ya se trate de reglas de clarificación o coherencia ya de ampliaciones de beneficiarios en sentido estricto, no hay más novedad directa e inmediata en la Ley 11/2013 respecto del Real Decreto-Ley 4/2013 en este importantísimo ámbito de las políticas de empleo. Ahora bien, como también se anticipó más arriba, la última, por el momento, reforma laboral, aunque parcial, contiene una regla novedosa que entronca directamente con cierta previsión contenida en aquellas normas –primero el RDL y luego la ley–. Nos referimos ahora a la inclusión en este ámbito de los inciertos «*acuerdos marco para la contratación de servicios de intermediación laboral*». Estos no tienen otra finalidad que la de facilitar tal actividad, en España muy deficitaria en el seno de los servicios públicos, mediante la creciente llamada a los servicios privados. Para ello, se llevó a cabo una modificación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público –TRLCS–, añadiendo, mediante el artículo 15 del Real Decreto-Ley 4/2013 –inalterado por la Ley 11/2013–, una disposición adicional 32.ª en ella⁹.

Pues bien, a juicio del Gobierno, cuya justificación no formula, la «eficacia» de dichos contratos de servicios pasaría inexorablemente, lo que está por demostrar, «por permitir la subcontratación en el ámbito de la intermediación laboral». En conse-

⁹ A su tenor, los agentes públicos integrados en el Sistema Nacional de Empleo podrían, salvo para la eventual actividad intermediaria prevista en procesos de selección de personal temporal de empleo público, reservados a los servicios públicos: «... concluir de forma conjunta acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse todos los contratos de servicios de características homogéneas definidos en los convenios a que se refiere el párrafo siguiente para facilitar a los Servicios Públicos de Empleo la intermediación laboral y que se pretendan adjudicar durante un periodo determinado, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúen de forma abusiva o la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

Esta conclusión conjunta de acuerdos marco se realizará... previa adopción del correspondiente convenio de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas o las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo. (...)».

cuencia, a su entender que es el que ahora parece contar solamente por mantener la «autoridad reguladora» mediante la vía del real decreto-ley, resultaría «imprescindible realizar la modificación normativa antes de la formalización del referido Acuerdo Marco conjunto». A tal fin, la arriba citada disposición final 2.ª introduce una nueva redacción a la letra f) del artículo 5 del Real Decreto 1796/2010, de 30 de septiembre, regulador de las Agencias de Colocación. En consecuencia, siguiendo la nueva redacción de esta letra, las citadas agencias tienen como obligación, entre otras, la de «no subcontratar con terceros la realización de la actividad objeto de la autorización concedida», salvo que –esta es la novedad– «... *se trate de otras agencias de colocación autorizadas*».

Una novedad anticipada de futuro con un oscuro presente: la promoción paralela de las formas de inserción no laborales –prácticas de empresa– en el mercado de trabajo.

Es frecuente en este tipo de normas comprometer innovaciones jurídicas no presentes sino futuras, novedades de carácter compromisorio, de futuro, obligándose el legislador a una mejora continua. Esta ley no iba a ser menos, aunque es tan insulsa que incluso en este plano resulta decepcionante, pues solo resulta novedosa respecto del Real Decreto-Ley 4/2013 la disposición adicional 8.ª, relativa a la «adecuación del marco normativo de las prácticas no laborales». En ella se establece que:

«El Gobierno, en el plazo de seis meses desde la aprobación de la... ley, procederá a presentar ante el Congreso... un informe sobre el uso de las prácticas no laborales y sobre las modificaciones normativas y/o actuaciones que deberían adoptarse para potenciar su utilización como instrumento destinado a la inserción en el mercado laboral, de jóvenes sin experiencia laboral y sin cualificación profesional, de un modo adecuado.»

Al margen de las incertidumbres que genera una previsión de este tipo, que parece querer conciliar una cosa –la promoción de la inserción ocupacional de los jóvenes mediante contratos, aunque sean precarios, pero al menos emergen al plano de la economía oficial– y la contraria –el recurrente uso de formas no laborales de inserción, disimulando bajo el beneficio pretendido de la formación-experiencia ocupacional auténticos abusos laborales–, el capricho del destino ha querido que adquiriera una significativa actualidad esta cuestión –la ocurrencia de las «miniempresas» o «empresas de estudiantes» de la disp. adic. 9.ª de la Ley 14/2013 significará una nueva experiencia en tal sentido–. Una vez más a partir de un intenso revés jurisprudencial –*STS, Sala Contencioso-Administrativa, de 21 de mayo de 2013*– a políticas de austeridad, y consiguiente desprotección, social del Gobierno¹⁰. Se hará un comentario más extenso y preciso al respecto al final.

¹⁰ Vid. Resolución de 19 de agosto de 2013, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se autorizan plazos extraordinarios para la presentación de las altas y, en su caso, las bajas y para la cotización a la Seguridad Social de los estudiantes universitarios que realicen prácticas académicas externas reuniendo los requisitos y condiciones previstos en el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, a consecuencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013, por la que se anula el Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre –BOE 30 de agosto–.

3. UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICO-ESTADÍSTICA AL IMPACTO DE LA REFORMA POR EL REAL DECRETO-LEY 4/2013: ¿VA TODO TAN BIEN COMO NOS DICE EL INFORME OFICIAL?

3.1. PLANTEAMIENTO GENERAL: ¿LA CIFRA DEL DESEMPLEO JUVENIL ES EL AUTÉNTICO PROBLEMA?

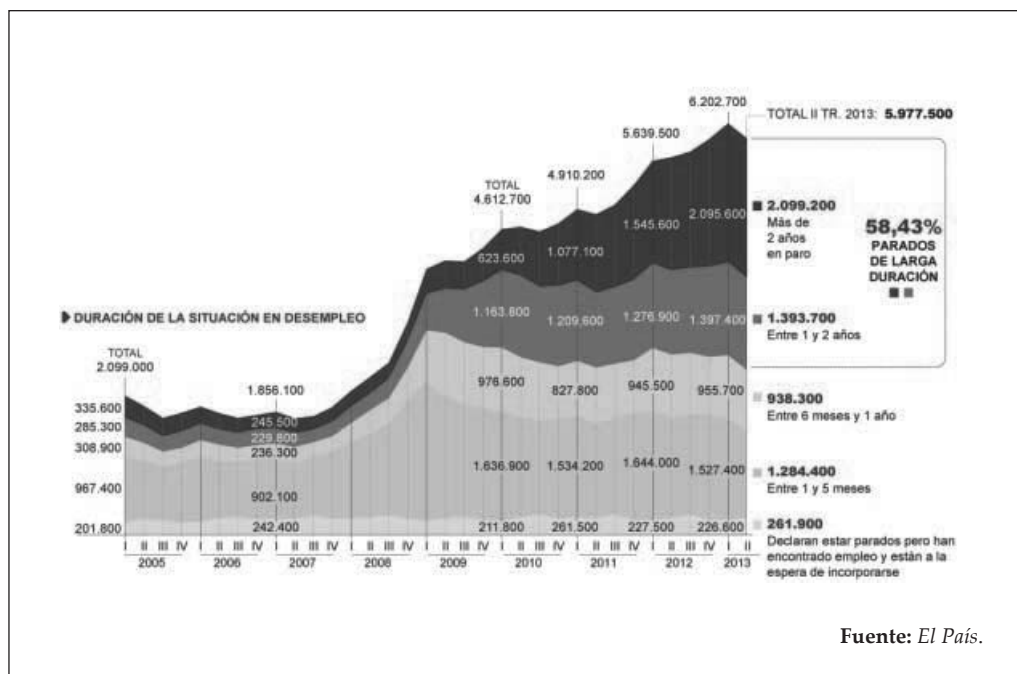
Antes de entrar en un análisis en detalle de las novedades de la Ley 11/2013 en relación con el Real Decreto-Ley 4/2013, nos ha parecido oportuno ofrecer una resumida, pero entendemos que útil, información sobre la incidencia real –medida estadísticamente claro– que están teniendo las medidas «estrella» o principales incorporadas por tal real decreto-ley. Solo una adecuada evaluación de sus efectos podría proporcionar una información precisa sobre el sentido de la reforma y qué puntos habría que revisar a la vista de su eficacia o, peor, de su ineficacia. Además, también es oportuno realizar una aproximación empírico-estadística de este tipo para contrastar lo que son, a nuestro juicio, los «números reales», en relación con la feliz presentación que de ellos hace el varias veces aquí citado Informe oficialista de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral, para el que los resultados alcanzados son, claro que sí, mejorables, pero ya resultarían por sí mismos satisfactorios y apuntarían en la buena dirección.

Al respecto, una primera observación merece la pena realizar. La publicación de los datos de la encuesta de población activa –EPA– no debería ser utilizada únicamente para justificar políticas económicas o laborales llevadas a cabo y, mucho menos, para presentar nuevas medidas. Al hacerlo, el foco se centra en estas en lugar de avivar un debate de fondo. Un claro ejemplo de esta disonancia de cifras, políticas y realidades son las medidas contra el desempleo de las personas jóvenes. Ciertamente, la tasa de paro de este colectivo es preocupante, pero aún lo es más asimilar y confundir el problema del paro en España con sus tasas de desempleo juvenil. En la EPA del segundo trimestre de 2013, del total de las personas desempleadas, un 15,6% son menores de 25 años. En el mismo trimestre de 2007, antes de la llegada de la crisis, era el 25,2%. ¿Cómo puede justificarse que el grueso de las medidas –y de los recursos– se centre en el desempleo juvenil? Mientras la atención se centra en una parte de las personas desempleadas, la realidad de empleo y desempleo evoluciona. La dimensión cuantitativa del desempleo –hay más gente que quiere trabajar que puestos de trabajo– afecta a su dimensión cualitativa, es decir, las condiciones específicas, como por ejemplo tiempo de trabajo, horarios y, especialmente, salarios. Mientras el foco de atención se desvía al desempleo juvenil se da por hecho que el ajuste necesario del mercado de trabajo para la supuesta salida de la crisis es asumir su cuota de recortes en pro de la devaluación interna.

La mitad de quienes buscan empleo llevan haciéndolo más de un año y casi todos los que lo hacen ya han tenido experiencias laborales. Aunque estas son, a menudo, muy precarias: 9 de cada 10 empleos registrados en el primer trimestre de 2013 fueron temporales. El informe del Consejo de la Juventud, un organismo que está previsto se integre en el Instituto de la Juventud, revela que la mayor parte de la población española menor de 30 años, un 83,9%, es estudiante. Las cifras difieren entre quienes tienen entre 16 y 24 años y los de 25 a 29. De los primeros, están matricu-

lados en algún tipo de estudio casi el 90%, mientras solo lo hacen el 46,3% de los del segundo grupo. Hay además, un tercio de jóvenes entre 25 y 29 años que se dedica a «labores del hogar». Tres cuartas partes de ellos son mujeres. Más de la mitad de los menores de 30 asalariados están sobrecualificados. Y esta situación afecta especialmente a las mujeres: 59% de ellas, 10 puntos más que los hombres, tienen un empleo para el que se requiere menor cualificación que la que han adquirido. Un 23% de los menores de 30 años están, además, «sub-ocupados» (trabajan un número de horas insuficiente en relación con su disponibilidad laboral). Vemos, por tanto, que el desempleo juvenil es un problema serio, sí, pero hay otras variables más complejas y de tipo cualitativo que deberían tomarse en cuenta, no ya solo la calidad del empleo a ofertar, sino también la existencia de problemas como el desempleo de larga duración y su afectación a otros colectivos

Duración de la situación de desempleo

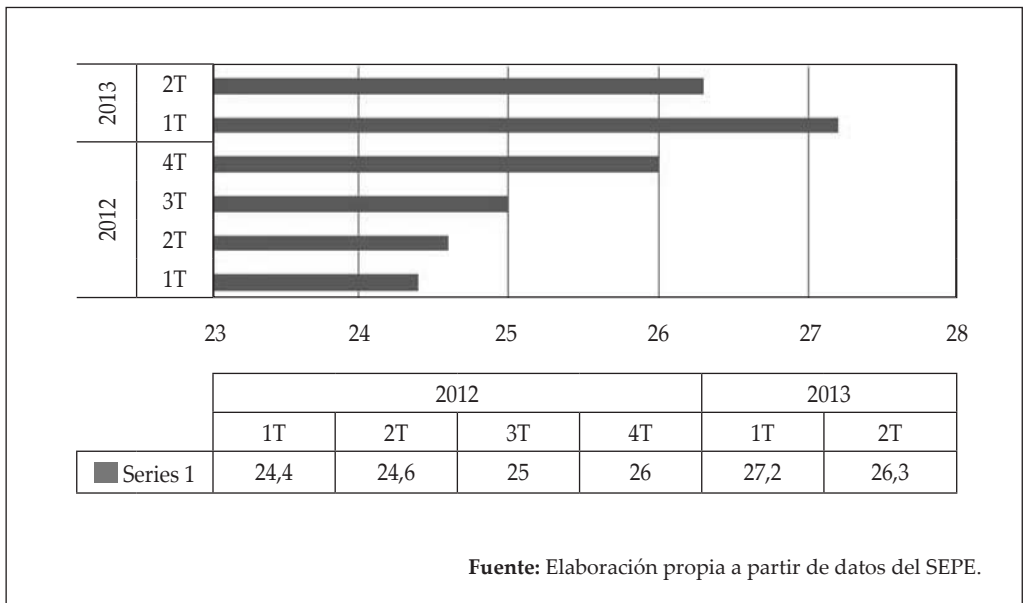


Cuanto más tiempo pasa alguien en paro, más difícil es que vuelva a encontrar empleo. Esta máxima, que conocen bien los departamentos de recursos humanos de las empresas, se ha convertido, más de cinco años después de haber comenzado la crisis, en una amenaza muy seria en el deteriorado mercado laboral español. En los últimos meses, la atención se ha dirigido principalmente a un dato demoledor, el 56,1% de los jóvenes está en paro. En cambio, la mayor parte de expertos centran su mirada con temor en otro dato, casi 3,5 millones de parados de los 6 que hay llevan más de un año sin trabajar, son desempleados de larga duración, lo que supone un problema mayor que el desempleo juvenil. Esta situación se ha ido agravando durante la crisis y

ya afecta al 58,4% de los desempleados. Además la probabilidad de encontrar empleo disminuye con la duración del paro, incide el Banco de España en su boletín económico de mayo. Al comienzo de la crisis, el paro de larga duración no era un problema de la dimensión actual. Dada la avalancha inicial de desempleo y la velocidad a la que se destruyó empleo, la mayoría de gente sin empleo llevaba poco tiempo en paro. En 2008 quienes no habían trabajado en el último año apenas sumaban medio millón de personas, poco más del 20% de todos los desempleados. Pero a medida que ha pasado el tiempo, la crisis sigue sin resolverse y, en consecuencia, no se crean empleos y el problema se agranda. De hecho, según la EPA, en 2012 había más de un millón de parados que no habían trabajado en los últimos tres años. Conforme ha crecido el tamaño de este colectivo, el fenómeno se ha generalizado.

Antes el desempleo de larga duración afectaba a jóvenes y mujeres. Pero en los últimos años, ya con la crisis, el perfil de este colectivo se ha generalizado. De hecho, el grueso se centra en quienes tienen entre 30 y 55 años, 2,2 millones. Y es esto precisamente, que haya tantos afectados de esa edad, lo que agrava la situación y convierte el paro de larga duración en un problema más grave que el paro juvenil. Por mucho que instituciones, Unión Europea y organismos internacionales hayan fijado el foco en el paro juvenil. Ya en las épocas de vacas gordas, este colectivo de parados de edad suele ser el que tiene más problemas para encontrar empleo. Pero ahora la situación se complica, y aunque el desplome laboral ha afectado a todos los trabajadores –desde los menos formados hasta los más–, quienes han pasado más de un año sin trabajar y no tienen ni completada la formación secundaria suman 1,7 millones.

Tasa de paro



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE.

3.2. EL LIMITADO IMPACTO, HASTA EL MOMENTO, DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO Y EL AUTOEMPLEO

Al objeto de fomentar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes menores de 30 años, el Real Decreto-Ley 4/2013 vino a implantar medidas como la cuota inicial reducida, la compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia o la ampliación de la capitalización por desempleo. Todas ellas se mantienen en la nueva Ley 11/2013, con novedades ya sintetizadas y que en breve analizaremos en detalle.

Como ya se anticipó, el Informe oficialista de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral concluye que *«la evolución del empleo autónomo ha sido más favorable en los últimos nueve trimestres, especialmente en los posteriores a la reforma laboral, frente a su intensa caída al principio de la crisis»* –pág. 13–. Así, si entre 2008 y 2012 se destruyeron más del 16% de los empleos autónomos, los datos de 2013 evidenciarían un continuo incremento, representando ya en torno al 22% del empleo privado total. El crecimiento de los autónomos empleadores y el de los autónomos auto-empleados individuales en sentido estricto o sin asalariados sería análogo.

Ahora bien, este incremento no parece deberse por igual a las medidas a tal fin previstas. Así, en lo que concierne a una de las medidas de incentivo, la capitalización de la prestación por desempleo, los datos estadísticos no ofrecen variaciones de gran calado para que evidencien que las nuevas facilidades dadas para tal opción hayan supuesto una relevante incentivación del trabajo por cuenta propia. Las solicitudes y concesiones de la capitalización de la prestación se mantienen invariadas.

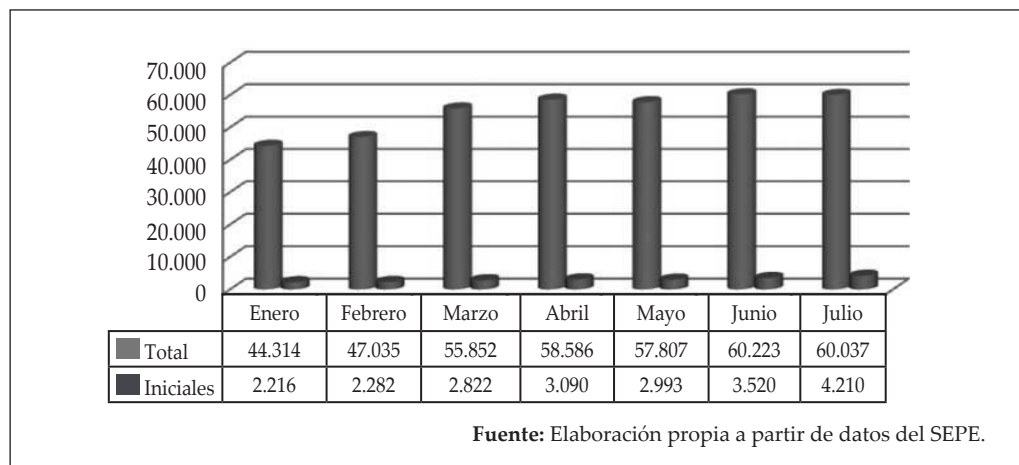
Beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo acogidos al sistema de capitalización

2012	
(Enero-junio)	116.025
2013	
(Enero-junio)	117.430
2012	
Enero	82.275
Febrero	82.103
Marzo	83.041
Abril	82.540
Mayo	84.006
	.../...

2012	
.../...	
Junio	82.848
Julio	81.869
Agosto	80.498
Septiembre	80.634
Octubre	81.699
Noviembre	81.916
Diciembre	79.920
2013	
Enero	81.106
Febrero	81.381
Marzo	82.523
Abril	83.135
Mayo	85.198
Junio	84.522
Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del SEPE.	

No obstante, es evidente que el número de trabajadores autónomos sí ha ido creciendo en este tiempo, como demuestra el notable incremento de las afiliaciones en el régimen que le es propio, como puede comprobarse en esta gráfica.

Altas de autónomos en 2013

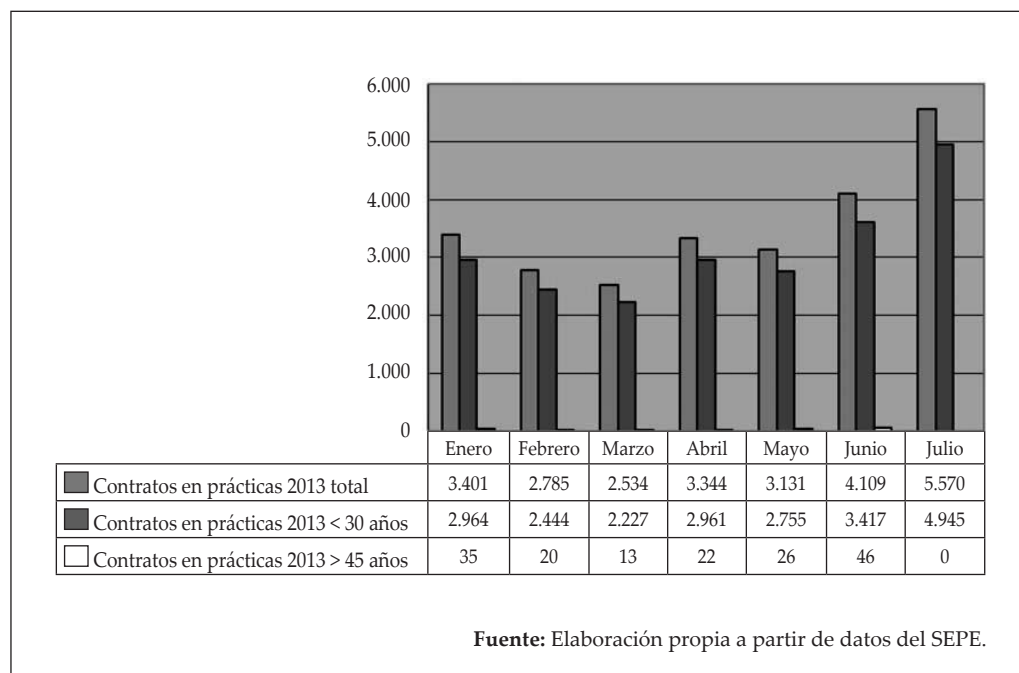


Se calcula que en torno a 50.000 autónomos se han beneficiado de la reducción del 80% en la cuota social –tarifa plana– (Informe de evaluación, pág. 25)

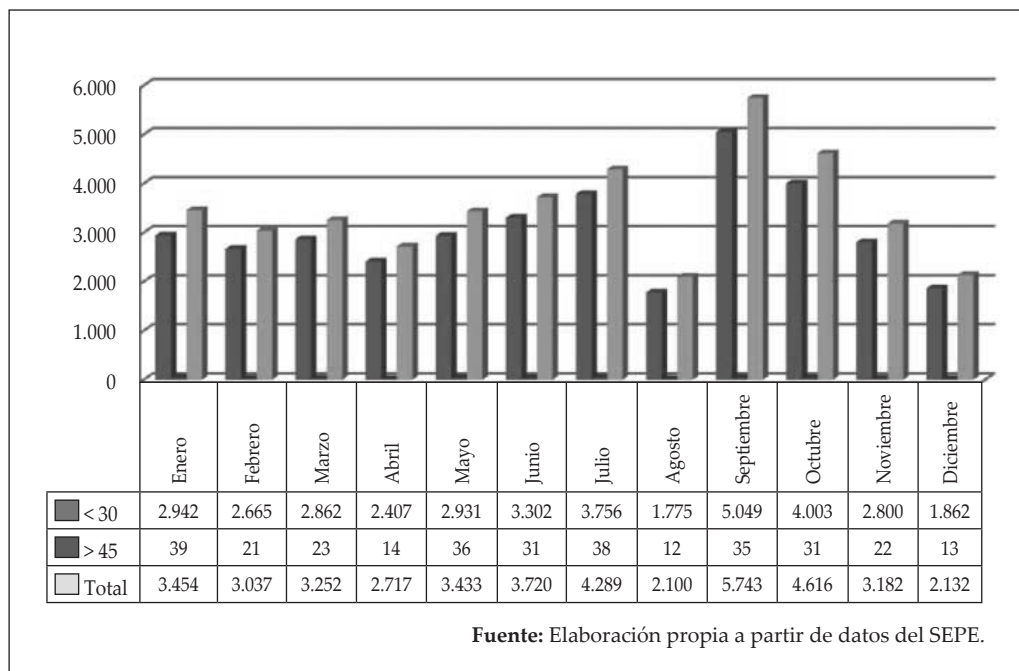
3.3. LA EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS PARA JÓVENES: LAS VÍAS DE ADQUISICIÓN DE FORMACIÓN Y EXPERIENCIA MEDIANTE LA CONTRATACIÓN LABORAL

Sabido es que la principal limitación para el empleo de los jóvenes está en la falta, bien de formación adecuada, bien de la experiencia profesional exigible en un mundo especialmente competitivo. Por eso, la mejora de la cualificación profesional, tanto en el momento de su adquisición cuanto de su ejercicio, se convierte en el eje principal de las políticas de fomento del empleo juvenil. La obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de estudios que se posee aparece como una clave para mejorar la calidad del empleo, de modo que el contrato de trabajo esté acorde con esa formación teórica y práctica, rompiéndose los muchos círculos viciosos existentes a tal fin. Por eso, el Real Decreto-Ley 4/2013 incidió en la regulación de las diversas modalidades que, de un modo u otro, cumplen esta función, incluida la modalidad de contrato en prácticas ex artículo 11.1 del ET. Ahora bien, como podemos ver en el siguiente gráfico, no parece que hayan surtido efecto, a juzgar por la escasa variación entre el 2012 y el 2013, con lo que persistiría la ineficacia de esta modalidad.

Contratos en prácticas en 2013



Contratos en prácticas en 2012



Todo lo contrario parece estar sucediendo con la otra modalidad orientada a dar formación, pero ahora no ya práctica solo, sino también teórica, si bien dual, esto es, a través de simultanear cualificación teórica con trabajo. Nos referimos, cómo no, a los recurrentes contratos para la formación y el aprendizaje, que sí están creciendo.

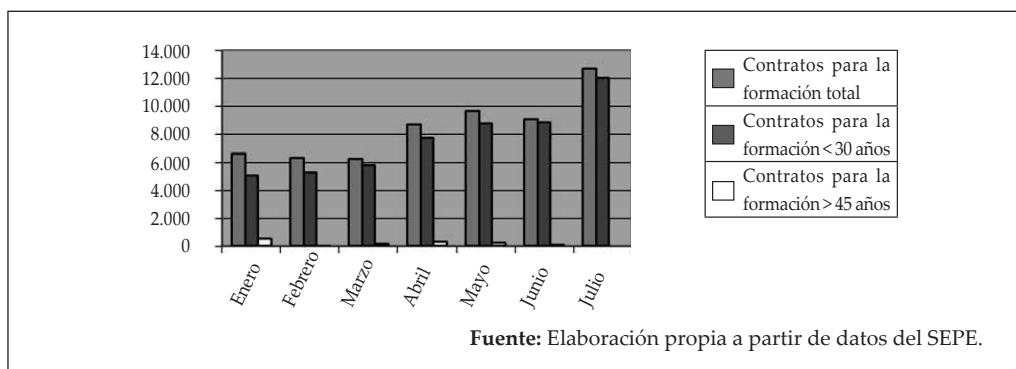
Resulta manifiesto que esta modalidad contractual está adquiriendo ahora una gran relevancia para facilitar la transición del ciclo estudiantil de vida al laboral, incluso para facilitar la mejora de la empleabilidad de quienes abandonaron prematuramente el mercado de trabajo en época de bonanza, pues les permitiría adquirir habilidades nuevas en una sociedad que se tiene, para bien y a menudo para mal, como cambiante y extremadamente competitiva. No es de extrañar que la doble reforma, en 2012 y en 2013, así como la Estrategia de Emprendimiento y Empleo joven que fundamenta esta última, apostaran decisivamente por esta modalidad. Si nos quedamos solo en un plano cuantitativo parece que aquí sí están consiguiendo algunos resultados, si bien ya se sabe que estos contratos son temporales e implican menores salarios. No obstante, es cierto que desde la reforma laboral de 2010 se ha mejorado su ámbito de protección social, lo que hace más tolerable socialmente la modalidad, aunque su desbordamiento más allá de los jóvenes desempleados evidencia una vez más que el objetivo de la formación y su vinculación a los jóvenes no constituyen ya referentes esenciales de esta modalidad, convertida en una vía esencialmente para la inserción de quienes más dificultades tienen de hallar empleo por no disponer de una cualificación profesional adecuada, sean jóvenes o no.

Contratos para la formación

Mes	Total	< 30 Años	> 45 Años
Enero	6.558	5.039	520
Febrero	6.280	5.284	24
Marzo	6.208	5.779	152
Abril	8.632	7.718	339
Mayo	9.621	8.725	268
Junio	9.005	8.801	74
Julio	12.694	11.965	0

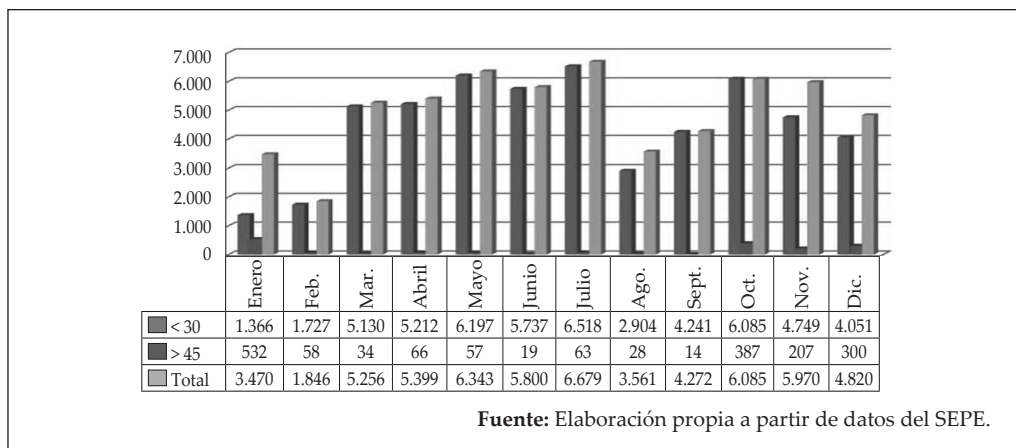
Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del SEPE.

Contratos para la formación en 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE.

Contratos para la formación en 2012



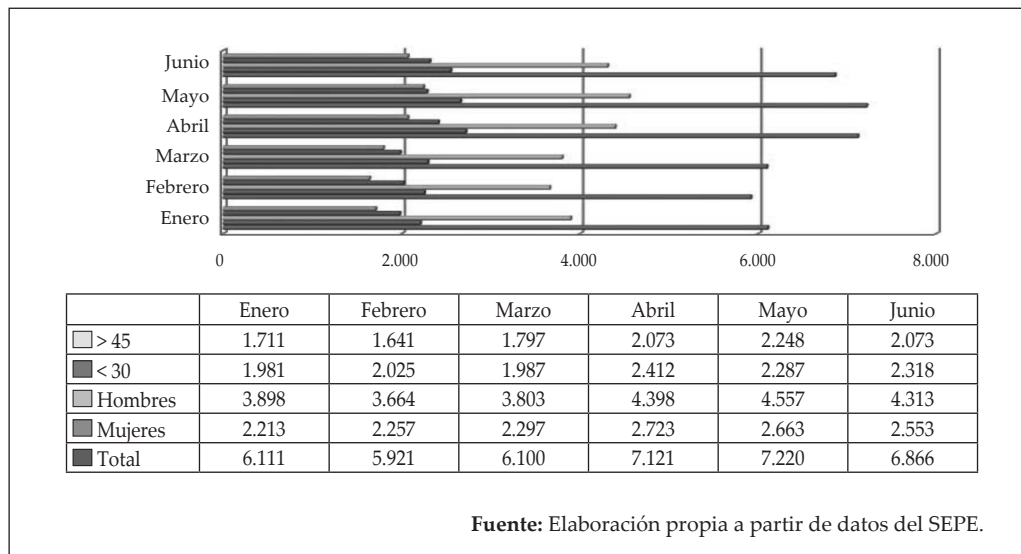
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE.

La evolución del contrato para la formación y el aprendizaje tras las reformas ha sido muy significativa, sin duda, con lo que se produce una marcada inflexión en relación con los tiempos pasados, de modo que en el primer semestre de 2013 su uso se ha acelerado notablemente, superando en un 64% al del mismo periodo del año anterior. El peso promedio de este colectivo de trabajadores en el total de contrataciones ha pasado de apenas el 15% en 2009, que no alcanzó ni el 13% en los dos años siguientes, 2010 y 2011, a ser más del 25% desde las sucesivas reformas laborales. Además, el crecimiento está siendo mayor en aquellos jóvenes desempleados con más baja cualificación, siendo tales contrataciones de jóvenes sin estudios o con estudios primarios la cuarta parte del total.

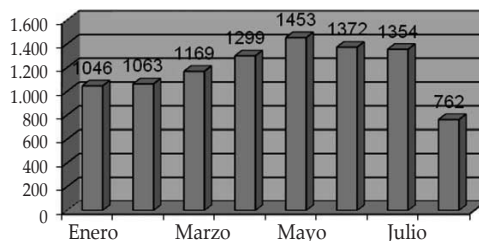
Si del mero plano cuantitativo pasáramos al plano cualitativo los motivos para el orgullo que exhibe por ello el Gobierno debería reducirse, pues no puede olvidarse que se trata de contratos temporales y que, en última instancia, al evidenciar tan baja cualificación difícilmente contribuyen a la consecución de ese ansiado cambio hacia un modelo productivo más innovador y competitivo. Su crecimiento expresa claramente que persiste un modelo basado en trabajos con escaso valor añadido.

Finalmente, se recordará que la figura fundamental ideada por la reforma laboral de 2012 para insertar a los jóvenes desempleados, pero también a los mayores de 45 años, es el polémico «contrato de apoyo a emprendedores» –art. 4 Ley 3/2012–. Dados los fuertes incentivos que se han puesto a disposición de este contrato en el ámbito fiscal y de la Seguridad Social no es de extrañar su crecimiento a lo largo de este periodo.

Contratos de emprendedores en 2013

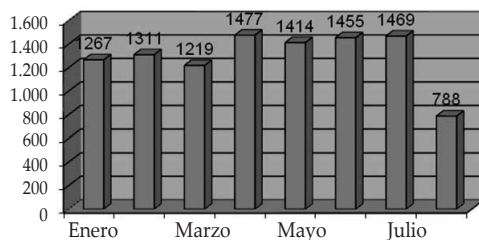


Contratos a mayores de 45 años en empresas de < 50 trabajadores



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE.

Contratos a jóvenes < 30 en empresas de < 50 trabajadores



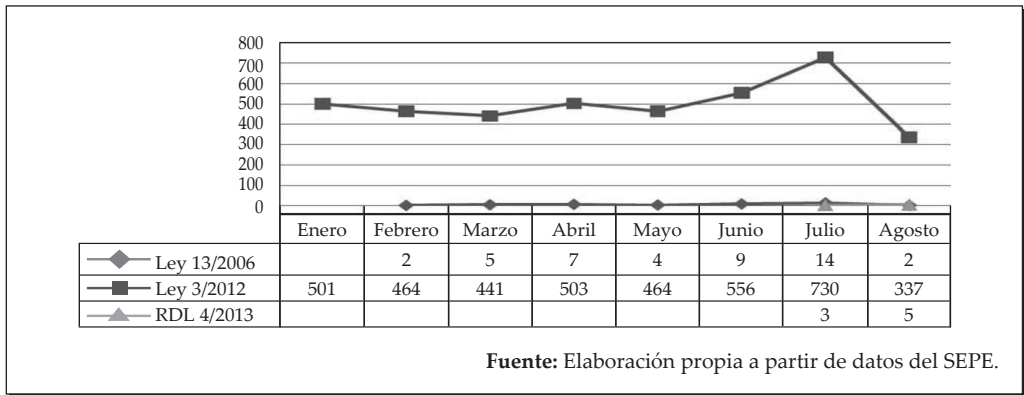
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE.

Aunque el Gobierno también aquí vende a bombo y platillo el éxito de este tipo contractual, evidenciando que más de 120.000 desempleados habrían encontrado acceso al mercado de trabajo por esta vía, un 40% jóvenes, lo que supone un 24% de los contratos indefinidos iniciales a tiempo completo desde marzo de 2012, no menos cierto es que en los últimos meses el crecimiento ha sido menor, incluyendo meses con disminución, como agosto. En consecuencia, habrá que esperar al final del año para ver la evolución de los mismos, pues todo apunta a un estancamiento, que no podrá ser compensado, a lo que parece, por el nuevo contrato de este tipo previsto de forma alternativa, para las empresas de menos de 10 trabajadores. La caída en estos meses de los contratos indefinidos pone también en alerta del problema, pues uno de los objetivos fundamentales de la reforma, acabar con la dualidad contractual mediante mayor estabilización de trabajadores, apoyando contratos indefinidos, está en el ojo del huracán.

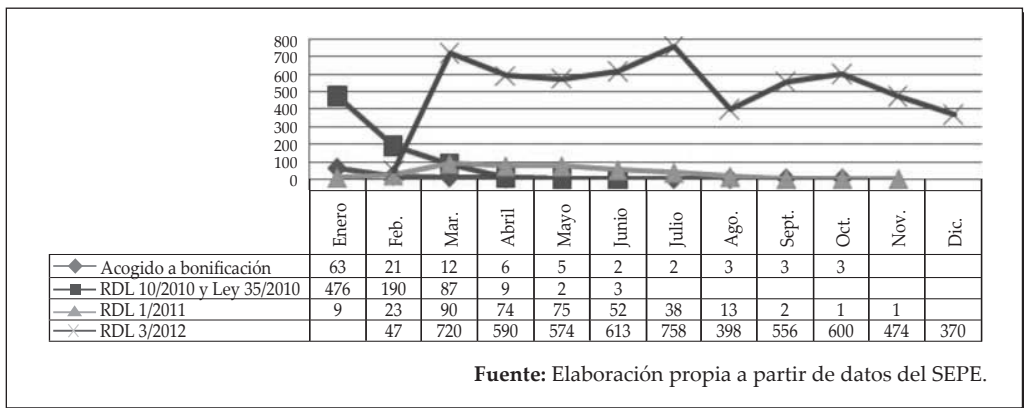
A este respecto, como se sabe, también hay incentivos importantes para la conversión en indefinidos de contratos originariamente temporales, que siguen siendo los más numerosos en nuestra experiencia, ahora con la agravante de que buena parte de ellos lo son también temporales. No

obstante a juzgar por las estadísticas, tampoco esta vía, que tiene algunas novedades en el Real Decreto-Ley 4/2013, y también las veremos en la Ley 11/2013, parece estar dando los resultados esperados, con lo que se necesitará una mayor capacidad innovadora a tal fin.

Conversiones de indefinidos

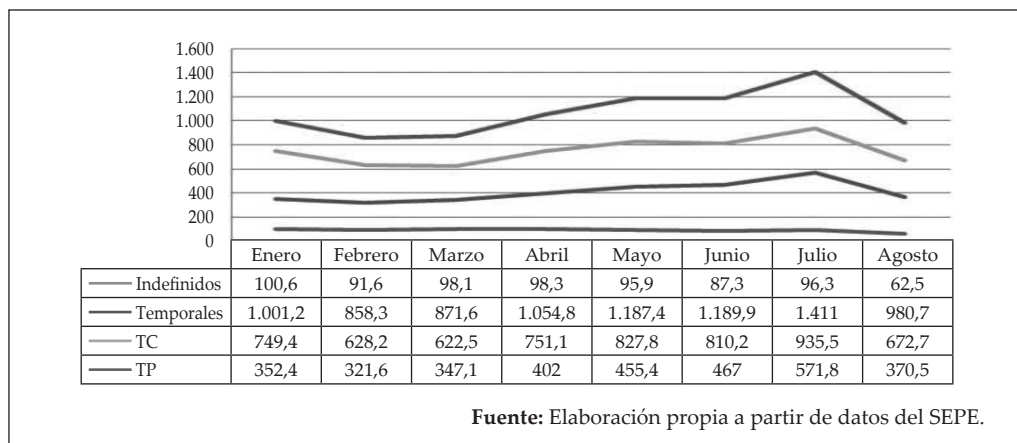


Conversiones de indefinidos en 2012



La comparación entre los contratos indefinidos que se hacen y los temporales de un modo global confirman esta desalentadora conclusión, que lleva a repensar las políticas de incentivo de los contratos indefinidos. La experiencia evidencia que a más se pretende, o se dice, incentivar tales modalidades, que tras el Real Decreto-Ley 4/2013 se han multiplicado notablemente, complicando también notablemente el panorama, que se quiere, paradójicamente, simplificar, la experiencia o práctica más reacciona reduciendo tales contratos y manteniéndose en los temporales, y promoviendo, ahora, los contratos a tiempo parcial.

Conversiones por tipo en 2013



4. LOS INCENTIVOS SOCIALES AL ESTABLECIMIENTO COMO TRABAJADOR AUTÓNOMO: ¿CUÁL ES EL ALCANCE EFECTIVO DE LA «TARIFA PLANA»?

Ya hemos recordado que más que el emprendimiento el Real Decreto-Ley 4/2013, y ahora la Ley 11/2013, fomenta el autoempleo, a diferencia de la Ley 14/2013, que sí pretende dirigirse a un colectivo más amplio y que designa, con este afán de términos propios de un «neolenguaje» funcionalista y cosificador, como «emprendedores» –la definición en el art. 3 Ley 14/2013 evidencia la indefinición de este concepto, que se identifica con el «viejo» de «empresario», ahora, a lo que parece mal visto políticamente–. Y que la principal medida a tal fin, además de facilitar tanto la capitalización del desempleo como su compatibilización con el trabajo autónomo, ha sido la tan cacareada «tarifa o cuota social plana». Ya se ha visto como se anuncia por doquier que más de 50.000 autónomos se habrían beneficiado de la reducción, aunque veremos cuántos la mantienen al final.

De la fuerza propagandística o mediática que esta medida ha tenido da buena cuenta la especial atención que le dedica el citado Informe oficialista de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral, que reclama la atención sobre cómo «para aquellos que decidan iniciar una actividad emprendedora, se ha puesto en marcha la tarifa plana de 50 euros para jóvenes autónomos» –página 23–. Más allá de la terminología «ordinaria» utilizada para difundir esta vía de incentivo del establecimiento de trabajadores por su cuenta como alternativa a la ausencia de oportunidades para los desempleados de empleo asalariado, esta medida se concreta en una serie de reducciones-bonificaciones que pueden alcanzar el 80 % de la cuota sobre la base mínima de cotización, unos 260 euros, para los primeros seis meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta –disposición adicional 35.ª LGSS, en la redacción dada por el art. 1.Uno RDL 4/2013, que la Ley 11/2013 mantiene inalterado.

Un primer condicionante de esta medida de incentivo socio-económico es subjetivo y se vincula a la edad del nuevo trabajador establecido como autónomo, pues debe tener menos de 30 años –por tanto como máximo 29–, o menos de 35 si, como se sabe, se trata de mujeres. ¿Dónde reside la razón del triunfalismo exhibido por las asociaciones de autónomos con la aprobación de la «Ley de Emprendedores» al respecto, anunciando que se arrumbaba con este límite de edad, tanto por resultar discriminatorio cuanto por haberse mostrado ineficaz? Pues como se anticipó, en que no se refiere a la Ley 11/2013, sino a la ya finalmente publicada en el BOE, Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de emprendedores y de su internacionalización.

En esta ley se lleva a cabo una modificación relevante, si bien no radical, de este régimen de bonificaciones y reducciones de las cuotas, que va más allá de los jóvenes, estableciendo diferentes modulaciones (arts. 28 y 29 y –para personas con discapacidad– 30)¹¹. Estas medidas se

¹¹ Con la adición –por el art. 29 Ley 14/2013– de una nueva disposición adicional, la 35.ª bis, en la LGSS, se establecen reducciones para los autónomos que tengan 30 o más años de edad y que causen alta inicial en el RETA, o que no hubieran estado en alta en los 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de efectos del alta. La cuota a pagar durante los seis primeros meses será de 51 euros, pasando a los 128 euros para los segundos seis meses y de 180 para los últimos seis.

De este incentivo, que será también de aplicación (con las consideraciones que se avanzan más adelante en este trabajo) a los socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado encuadrados en el RETA que cumplan los requisitos aquí previstos, quedan excluidos los autónomos que empleen a trabajadores por cuenta ajena.

Asimismo, los trabajadores por cuenta propia que opten por esta vía, no podrán acogerse a las bonificaciones y reducciones de la disposición adicional 35.ª de la LGSS incluida, como acaba de indicarse por la Ley 11/2013 (y su predecesor RDL 4/2013).

Por lo que respecta a las personas con discapacidad que se establezcan como autónomos, la nueva redacción dada a la disposición adicional 11.ª de la Ley 45/2002 –por el art. 30 Ley 14/2013– concreta sus novedades en el apartado 1 donde, sin limitación de edad, se fijan tramos temporales de las, ahora, reducciones y bonificaciones y se aumenta la cuantía de la reducción en el primero de los tramos:

- Reducción equivalente al 80 % de la cuota durante los 6 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta (antes bonificación del 50 % durante los 5 años), reducción que no podrá aplicarse el autónomo con discapacidad que emplee a trabajadores por cuenta ajena.
- Bonificación equivalente al 50 % de la cuota durante los 4 años y medio restantes.

Por su parte, el artículo 28 de la Ley 14/2013 prevé la reducción de las cuotas a la Seguridad Social de los trabajadores incluidos en el RETA en los casos de pluriactividad con jornada laboral a tiempo completo o a tiempo parcial superior al 50 %, en los siguientes términos:

- Los que causen alta en el RETA por primera vez y con motivo de la misma inicien una situación de pluriactividad a partir de la entrada en vigor de esta norma (29 de septiembre de 2013), podrán elegir como base de cotización, en ese momento, la comprendida entre el 50 % de la base mínima de cotización establecida anualmente con carácter general en la LPGE durante los 18 primeros meses, y el 75 % durante los siguientes 18 meses, hasta las bases máximas establecidas para el RETA.
- Los trabajadores en situación de pluriactividad con actividad laboral por cuenta ajena a tiempo parcial con jornada a partir del 50 % de la correspondiente a un trabajador con jornada a tiempo completo comparable podrán elegir como base de cotización, en el momento del alta, la comprendida entre el 75 % de la base mínima de cotización establecida con carácter general en la LPGE durante los primeros 18 meses, y el 85 % durante los siguientes 18 meses, hasta las bases máximas establecidas para el RETA.

sumarán a otras, como el nuevo retraso de al menos otro año más de la aplicación de la regla que obliga a los nuevos autónomos a cotizar para la cobertura por contingencias profesionales (accidentes de trabajo o enfermedades profesionales), y que debería entrar en vigor el 1 de enero de 2014. La nueva prórroga, que se recoge en una disposición incorporada al borrador de los Presupuestos Generales del Estado para 2014, va en clara coherencia con la política gubernamental de facilitar la entrada de nuevos emprendedores en el mercado de trabajo, pero en contra de una adecuada garantía de su seguridad y salud en el trabajo.

Sea como fuere, lo cierto es que la legislación vigente no da fundamento a mantener tal extensión. Pero tampoco la vigente regulación permitía sospechar que iba a explotar otro motivo de incertidumbre en la determinación del alcance de esta medida, como ha sido el generado por el tipo de trabajador autónomo beneficiario de tal tarifa. Parecía claro que solo beneficiaba al «autónomo individual» o al «autónomo social», no al «autónomo capitalista». En efecto, conforme al claro tenor literal del artículo 1.Uno, párrafo 4, del Real Decreto-Ley 4/2013 y de la Ley 11/2013 (extensible a la Ley 14/2013, conforme al art. 29 –disp. adic. 34.^a bis.3 LGSS–), el régimen de reducciones y bonificaciones de la cuota favorable previsto sería de aplicación no solo al trabajador por cuenta propia incorporado al RETA a partir del Estatuto del Trabajo Autónomo, sino también a los «socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado que estén encuadrados» igualmente en el RETA. De este modo, aunque la primera regla puede resultar ambigua, la lectura sistemática con esta segunda, que expresa un criterio de inclusión particular, pone de manifiesto, a nuestro juicio, que el ámbito subjetivo de la tarifa plana lo era tan solo para el trabajador autónomo individual joven, con carácter general, y como una regla especial, para los socios de cooperativas de trabajo social, por su especial significación tuitiva.

La diferencia de trato entre unas formas de autoempleo colectivo –las sociales– y otras –las de forma capitalista– responde a una regla usual en el ámbito de las políticas de empleo y tiene su justificación en los diferentes valores y principios a que responden ambas formas de ejercer y organizar la actividad emprendedora, contando las empresas sociales con un reconocimiento constitucional específico, a diferencia de las formas de empresa mercantiles. De ahí que se extiendan los incentivos a las empresas de economía social en el artículo 14 de la ley, por ejemplo. Así parece entenderlo la Subdirección General de Ordenación e Impugnaciones, en una Instrucción dictada el 31 de julio de 2013, número 28/2013, según la cual, y apelando a otro informe en tal sentido emitido por el Servicio Público de Empleo Estatal –SPEE– de 25

La aplicación de esta medida será incompatible con cualquier otra bonificación o reducción establecida como medida de fomento del empleo autónomo, así como con la previsión recogida en la LPGE para 2013 (art. 113.Cinco.7), y similares que se contemplen en las sucesivas, relativa al derecho a la devolución de cuotas que asiste a los trabajadores autónomos que, en razón de su trabajo por cuenta ajena desarrollado simultáneamente, coticen, respecto de las contingencias comunes (empresariales y del trabajador en el Régimen General y las efectuadas en el RETA), en régimen de pluriactividad, en cuantía igual o superior a la que en cada ejercicio se establezca (en 2013, 11.633,68 euros). La devolución asciende al 50% del exceso de aquella cantidad con el tope del 50% de las cuotas ingresadas en el RETA, en razón de su cotización por las contingencias comunes de cobertura obligatoria.

de abril de 2013, los beneficios en la cotización previstos en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2013 –por tanto de la Ley 11/2013, y de la Ley 14/2013–, solo:

«Pueden aplicarse... a los socios de sociedades cooperativas, miembros de comunidades de bienes, socios de sociedad civil, socios de sociedades regulares colectivas y los socios colectivos de compañías comanditarias, siempre que reúnan los demás requisitos previstos para aplicación de dichos beneficios.

Por el contrario, no resultan de aplicación dichos beneficios a los socios de sociedades de capital.»

No obstante, desde las diferentes asociaciones del sector de emprendedores, se ha puesto de relieve que esa diferencia de trato no aparece en la ley, sino que habría sido incluida retroactivamente por una instrucción interna de la Administración de la Seguridad Social refrendada por el citado informe del SPEE. A través de una vía sin rango normativo, pues, se habría procedido administrativamente a exigir la devolución de ayudas concedidas a jóvenes que decidieron crear una sociedad de capital para organizar su actividad económica. Se estima que del total de autónomos sin empleados a su cargo, un 24% se han constituido como sociedad de responsabilidad limitada por lo que podría haber muchos afectados.

A nuestro juicio, habría que diferenciar con nitidez entre el plano del valor –deber ser– y el plano de la norma vigente –el ser–. En el primer plano, no nos cabe duda de que debería darse un tratamiento equitativo a las iniciativas de emprendimiento para los desempleados, sea cual sea la forma jurídica que asuman, al menos en el actual momento de dificultad para el acceso a un empleo por cuenta ajena y también los problemas de acceso al crédito, así como al bajo consumo. Ahora bien, una lectura sistemática de la norma vigente evidencia que se ha querido mantener la tradicional diferencia en el tratamiento del trabajo autónomo individual, y el asociado cooperativo, respecto del autoempleo asociado capitalista –incluye también las formas promovidas por la Ley 14/2013–, así como para todas las formas de organización de la actividad por cuenta propia que no mantenga un régimen de responsabilidad limitada al patrimonio de la sociedad, que asume una personalidad jurídica diferenciada. Sin embargo, para el sector asociativo de los trabajadores autónomos, se trata de «un error de interpretación de la Seguridad Social, que en ningún caso se corresponde con la norma legal, y que por lo tanto debe ser subsanado de forma inmediata». En todo caso, lo cierto es que se hace precisa una clarificación, que la Ley 11/2013 no ha aportado, perdiendo una magnífica oportunidad al respecto.

Debe tenerse en cuenta, como se ha comentado también, que el problema de inseguridad jurídica se ha incrementado con la Ley de Emprendedores verdadera en la que se amplían estos incentivos sociales a los autónomos de cualquier edad, no ya tan solo a los jóvenes. En consecuencia, una regla elemental para incentivar una actividad de emprender es que haya certeza sobre las reglas jurídicas aplicables, lo que ahora no ocurre. En todo caso, lo que nos ha sorprendido es que haya habido una práctica administrativa propiciatoria de esta confusión si, como bien dice esa instrucción, la ley parecía ser clara en su sentido, no obstante la visión crítica del sector que, a nuestro

juicio, confunde su deseo –y quizás lo que debería ser– con la realidad normativa, que conecta claramente el ámbito subjetivo del beneficio social con el del Estatuto del Trabajo Autónomo y, por tanto, al trabajador que carece de un régimen de responsabilidad limitada, teniendo una universal.

Este intercambio de lo que se desea y lo que resulta coherente con la actual regulación aparece igualmente en la petición del sector de extender el beneficio a los autónomos que tengan empleados a su servicio. El artículo 1 de la Ley 11/2013 –también los arts. 29 y 30 Ley 14/2013– es claro en la exclusión. Sin embargo, las asociaciones de autónomos también lo consideran incongruente, pues no tendría sentido excluir del beneficio a quien con su iniciativa no solo se da su propio empleo sino que lo genera también para otro, con lo que se penalizaría en cierta manera el crear empleo ajeno: ¿por qué generar otro empleo hace perder la ayuda por crear el propio?

5. DETALLES DE LAS NOVEDADES EN MATERIA DE INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES: ENTRE LA CLARIFICACIÓN Y LA EXTENSIÓN AL EMPLEO INDIRECTO

De las nuevas cuatro modalidades contractuales bonificadas que introdujo, más bien desnaturalizó, por enésima vez, el Real Decreto-Ley 4/2013, ya hemos visto que realmente se modifican dos de ellas –contrato a tiempo parcial con simultánea formación y contrato de empleo joven–, al tiempo que se clarifica el alcance, objetivo y subjetivo, de las bonificaciones en otros –contrato a tiempo completo/parcial a desempleados mayores de 45 años contratados por autónomos jóvenes en su proyecto de emprendimiento; reducción de la cuota social por transformación de contratos para la formación y el aprendizaje en indefinidos–. Aunque los cambios tienen un alcance menor, como se ha dicho, y se justifican más como mejoras de técnica-jurídica, en aras de la seguridad, que como auténtica novedad jurídica, ofrecemos aquí algún detalle mayor.

Así:

- a) *Contrato temporal/indefinido bonificado (12 meses al 100% de las cuotas por contingencias comunes) con vinculación formativa.*

La absoluta primacía del objetivo de la rebaja del número de desempleados jóvenes –inserción– sobre el de la formación coherente –mejora real de la cualificación–, ha llevado al legislador a crear un nuevo híbrido contractual, combinando el atractivo empresarial de la cláusula de parcialidad –nueva modalidad de contrato a tiempo parcial– con el relativo a la formación, típico de los contratos formativos.

Por supuesto, el tratamiento que la parcialidad y la formación tienen en esta modalidad mestiza y la que tienen en sus respectivas modalidades auténticas, el contrato a tiempo parcial y el contrato para la formación, divergen de una forma muy significativa, generando importantes anomalías, tanto contradicciones como lagunas, así como situaciones contraproducentes. Pero nada de esto preocupa, ni ocupa, al legis-

lador, sino tan solo ofrecer una vía más, barata por las débiles condiciones contractuales y por el estímulo o incentivo social que aporta –el 100% de la cuota social por contingencias comunes–, para reducir la lacerante cifra de desempleo juvenil.

Por eso la Ley 11/2013 no introduce cambios sustanciales al respecto, tan solo uno, que, a nuestro entender, resulta más una exigencia de coherencia con esta comprensión de la modalidad que una innovación real respecto de la regulación originaria en el Real Decreto-Ley 4/2013. En efecto, pese a situar en su objeto la dimensión formativa, ni en la fijación de los presupuestos de acceso ni en el desenvolvimiento del contrato, la posibilidad de que no exista relación entre la formación del trabajador y el puesto de trabajo a desempeñar por el mismo llevaba a una absoluta desnaturalización de la finalidad formativa, para desnudar el sentido de la misma, de pura inserción ocupacional a cualquier precio, instrumentada a través de una bonificación completa de la cuota social, esto es, pagada con fondos públicos. Por eso, bastaba con que el desempleado tuviera una escasa experiencia profesional para ser beneficiario de esta vía de acceso «promovida» o «forzada» al mercado de trabajo.

Los presupuestos de acceso, además de la edad –menores de 30 años–, a este tipo de empleos, de carácter parcial-formativo, entendidos como alternativos, no cumulativos, eran –y son:

- No tener experiencia laboral o que esta sea inferior a tres meses.
- Proceder de otro sector de actividad, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- Ser desempleado y estar inscrito ininterrumpidamente en la oficina de empleo al menos 12 meses durante los 18 anteriores a la contratación.

Pues bien, a ellos, ahora la Ley 11/2013 añade otro.

- Carecer de título oficial de enseñanza obligatoria, de título de formación profesional o de certificado de profesionalidad.

Como puede comprobarse, este presupuesto coincide, en lo sustancial, con el exigido para acceder a un contrato para la formación –art. 11.2 a) ET: trabajadores entre 16 y 25 años que carezcan de la cualificación profesional reconocida por el sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo y que se requiere para el contrato en prácticas–. Por lo tanto, se amplía notablemente el ya de por sí muy amplio espacio subjetivo de esta poco racional, y poco útil, modalidad contractual mestiza, de manera que se identifica con una vía para facilitar la inserción ocupacional no solo a quien tiene nula o escasa experiencia laboral –en línea con los contratos en prácticas–, sino para quien no tiene ninguna formación oficial –en línea con los contratos para la formación–, así como para cualquier trabajador con dificultad para acceder al empleo, bien porque procede de sectores en crisis –hoy la mayoría en nuestro país–, ya porque lleva mucho tiempo en desempleo –ahora un amplisi-

mo número en España tras más de cinco años de profunda crisis—. Precisamente, por ser una modalidad orientada exclusivamente a la inserción y no a la cobertura de necesidades de carácter formativo, no se prevé, a diferencia de lo que sucede en la regulación del contrato para la formación, que el contrato habilite para obtener una certificación de su cualificación en caso de no tener título oficial de enseñanza obligatoria. Una imprevisión que vista de manera coherente con la finalidad formativa sería una laguna, pero que atendida esa finalidad de una pura inserción ocupacional se revela «lógica», aunque no se justifique claro está y hubiera sido oportuno incluir una previsión de ese tipo una vez que se abre a tales colectivos la modalidad.

En suma, ahora se convierte en un auténtico cajón de sastre para la inserción, más de lo mucho que ya era antes. Y, por si fuera poco, la ley tampoco ha previsto incentivo alguno para la transformación de la modalidad temporal de este contrato en indefinido, con lo que se mantiene la posibilidad de que acumule todos los factores típicos de precariedad: parcialidad, temporalidad, formación no vinculada, reducción salarial, etc.

- b) *Clarificación/extensión de la reducción a la contratación a tiempo completo/parcial para la modalidad de «contrato de solidaridad intergeneracional» –art. 11.*

El Real Decreto-Ley 4/2013 contenía una vía de contratación expresiva de una situación que en su día llamamos de solidaridad intergeneracional. La razón estriba en que contempla un incentivo para que el joven emprendedor, establecido autónomamente, contratara e implicara en su proyecto de emprendimiento al desempleado maduro –igual o mayor de 45 años.

A tal fin, el artículo 11 del Real Decreto-Ley 4/2013 reconocía el derecho a *una reducción del 100% de la cuota empresarial de la Seguridad Social* durante los 12 meses siguientes a la contratación a los trabajadores por cuenta propia menores 30 años, y sin trabajadores asalariados, que desde la entrada en vigor del real decreto-ley contrataran, por primera vez, y de forma indefinida, mediante un contrato de trabajo a tiempo completo o parcial, a personas desempleadas de edad igual o superior a 45 años. Estos desempleados, además tenían que ser de larga duración, esto es, estar inscritos de manera ininterrumpida como tales desempleados en la oficina de empleo al menos durante 12 meses en los 18 anteriores a la contratación o bien resultar beneficiarios del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. La Ley 11/2013 ampara o mantiene, como no podía ser de otro modo, este incentivo. Sin embargo, ahora precisa que afecta no solo a las contingencias comunes sino a todos los conceptos integrados en la cuota empresarial, «*incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y las cuotas de recaudación conjunta*», esto es, todas, con lo que la reducción es plena, convirtiéndose más bien, pues, en una auténtica exención en el plano funcional.

De este modo, curiosamente, se pretende trasladar sobre «las espaldas» de los jóvenes autónomos que se establezcan como autónomos la carga de resolver uno de los problemas más acuciantes de nuestro mercado de trabajo, por encima incluso del

desempleo juvenil, que es la contratación no ya solo de los desempleados de larga duración sino de los que, dentro de estos, tienen una edad superior a 45 años, pues son los trabajadores «maduros» los que más dificultades tendrán para la recolocación. Aunque las estadísticas evidencian un claro fracaso, tanto por el carácter indefinido del contrato, cuanto por la edad de estos trabajadores, que resultan especialmente agraviados por la crisis, se sigue confiando en este tipo de propuestas, loables en el plano de la idea pero poco practicables en la cruda realidad del mercado laboral.

- c) *El contrato eventual de fomento del primer empleo joven: la inclusión de prórroga y la extensión del beneficio a los empleadores indirectos –art. 12.*

Sin duda, heredero de la peor tradición de nuestras políticas de empleo, la consistente en la desnaturalización de la causa del contrato para dar una oportunidad de experiencia laboral primera, a cualquier coste, es el «nuevo» contrato de primer empleo joven. Así aparece en el artículo 12 del Real Decreto-Ley 4/2013 y así se mantiene, con tres novedades, en la Ley 11/2013.

En efecto, queda claro del tenor legal que, por enésima vez, y pese a la recurrente llamada a eliminar la dualidad del mercado de trabajo –a lo que parece volviendo a todos los empleados igualmente vulnerables, esto es, equiparación a la baja–, el principal atractivo para la contratación es fomentar modalidades de contratación temporal, meramente coyunturales. Poco importa a tal fin que ello suponga la quiebra incluso formal, porque la materia está a la orden del día en nuestra experiencia desde hace décadas, del principio de causalidad de los contratos temporales. De ahí de poco le haya costado al legislador acudir al contrato eventual ex artículo 15.1 b) del ET, que es una modalidad de contratos temporales estructural, para ofrecer a los jóvenes desempleados una oportunidad para una primera experiencia profesional, mutando la modalidad estructural en puramente coyuntural o de fomento de empleo, con lo que de nuevo la finalidad de inserción avasalla y desplaza cualquier otra pretensión o finalidad, como es en este caso la exigencia de que concurren circunstancias socio-económicas de mercado que den sentido a la temporalidad. Aquí bastará con la actual circunstancia depresiva del mercado en orden a crear empleos, al margen del carácter eventual o no de la necesidad empresarial.

Pues bien, la Ley 11/2013 mantiene prácticamente inalterado lo sustancial de esta vía de empleo juvenil en el mercado de trabajo, el tantas veces perseguido *contrato de inserción temporal juvenil*, si bien introduce algunas novedades que redundan en esta dimensión del contrato, por lo que no supone cambio relevante alguno. En este sentido, la primera novedad, de pura mejora técnica o de mejora de la certeza jurídica, como se dijo, tiene que ver con la *regla de admisión expresa de una prórroga* de este contrato –art. 12.2 c), 2.º párrafo Ley 11/2013–. La regulación del real decreto-ley omitía, incomprensiblemente, esta regla general en todos los contratos temporales, por lo que más que una innovación legal es una exigencia de coherencia jurídico-formal del ordenamiento jurídico-laboral regulador de la contratación temporal. En este sentido, no se hace sino acudir a una técnica de remisión material a la regla vigente en la materia.

Así, el artículo 15.1 b), párrafo 2.º del ET, que es la modalidad a la que remite con un carácter general la nueva submodalidad de contrato eventual de primer empleo joven, hace expresa referencia a que:

«En caso de que el contrato se hubiera concertado por una duración inferior a la máxima legal [6 meses según la norma reguladora] o convencionalmente establecida [máximo 12 meses], podrá prorrogarse mediante acuerdo de las partes, por una única vez, sin que la duración total del contrato pueda exceder de dicha duración máxima.»

¿Aporta algo esta regla de inclusión? Solo certeza, pero la remisión al contrato laboral eventual como derecho supletorio integraba perfectamente esta laguna.

En suma, la Ley 11/2013 reitera lo previsto en la norma estatutaria a la que se reenvía, por lo que nada nuevo aporta a la regulación precedente, salvo clarificarla. Aunque, eso sí, a costa de hacer más tediosa la lectura de los preceptos legales.

Tampoco hay verdadera novedad reguladora, a nuestro entender, en la regla de precisión textual que se hace en el apartado 3 del artículo 12, también incorporando un nuevo párrafo. En él se dice de forma expresa que la limitación de abstenerse de despedir improcedentemente en los seis meses anteriores al contrato, exigible con carácter general a todas las empresas que concluyan este contrato, para beneficiarse del incentivo, es exigible a la empresa usuaria. Como es lógico, esta precisión presupone que se admite que todos los que acuden a las formas de gestión indirecta de la contratación temporal, esto es, a las ETT, pueden acogerse a este tipo o a esta modalidad contractual. Pero esta previsión es tan solo una exigencia de coherencia con lo que prevé el ya referido apartado 2 del artículo 6 de la LETT, según el cual podrán celebrar contratos de puesta a disposición entre una ETT y una empresa usuaria en los mismos supuestos y requisitos en que la empresa usuaria podría celebrar un contrato de duración temporal conforme al artículo 15 del ET –disp. final 3.ª de la Ley 11/2013, que presenta el mismo tenor literal que la homóloga del RDL 4/2013.

Sin embargo, no debía tenerlas muy claras ni el legislador ni tampoco el sector al que beneficia una previsión de este tipo, el lobby de las ETT, de ahí que ahora precise en la nueva disposición adicional 5.ª de la Ley, que:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 14/1994, de 1 de junio, que regula las empresas de trabajo temporal, podrán también celebrarse contratos de puesta a disposición entre una empresa de trabajo temporal y una empresa usuaria en los mismos supuestos y bajo las mismas condiciones y requisitos en que la empresa usuaria podría celebrar un contrato de trabajo de primer empleo joven conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de esta Ley.»

Por eso, podría pensarse que todas las novedades que tienen que ver con estas reglas de favor hacia la contratación temporal indirecta, reforzando al tiempo el papel de las ETT como agencias privadas de colocación, son auténticas innovaciones jurídicas, al extender a una nueva modalidad contractual el cada vez más amplio catálogo de contratos abiertos a las ETT –el RDL 4/2013 ya reconoció la posibilidad de celebrar contratos para la formación–. Pero, en realidad, no es así, porque ya hemos visto como la Ley 14/1994 remite al artículo 15 del ET, y el artículo 12 de Ley 11/2013 también. En la medida en que el artículo 12 Ley 11/2013 remite a la regulación del artículo 15.1 b) del ET, una elemental lectura sistemática y de coherencia reguladora llevaba a entender incluidos también los contratos de primer empleo joven.

No obstante, no quiere tampoco aquí el legislador dejar margen a una eventual lectura restrictiva de esos temidos «jueces de lo social», reacios pretendidamente a tal expansión de la contratación temporal indirecta, buscando restringir por enésima vez el margen interpretativo del juez en detrimento de las opciones liberalizadoras del mercado de ETT. En consecuencia, se deduzca lo que se deduzca de una interpretación sistemática y teleológica, que a nuestro juicio ya garantizaba lo que ahora se incorpora expresamente, el legislador prefiere dejarlo por escrito, hacerlo palabra de ley «clara y tasada». Precisamente, en esta línea de política jurídica debe enmarcarse la tercera novedad de este tipo contractual y que consiste en *extender a las empresas usuarias el incentivo* –bonificación de cuotas durante tres años si la jornada es al menos del 50% de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable– *por transformación del contrato en indefinido* –art. 12.4, 2.º párrafo Ley 11/2013.

En efecto, si bien la regulación de este contrato no prevé incentivo económico alguno para las empresas contratantes sí prevé incentivos para la transformación en indefinidos de tales contratos. La ausencia de incentivo inicial responde a que se trata de una modalidad temporal coyuntural y por tanto de difícil encaje en el actual modelo de pretendida tutela de la causalidad. De ahí la justificación de incentivar su estabilidad. Así, conforme al apartado 4.º del artículo 12 de la Ley 11/2013, las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, que, una vez transcurrido un plazo mínimo de tres meses desde su celebración, transformen en indefinidos los contratos de primer empleo tendrán derecho a una bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social de 41,67 euros/mes (500 euros/año), durante tres años, siempre que la jornada pactada sea al menos del 50% de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable. Si el contrato se hubiera celebrado con una mujer, la bonificación por transformación será de 58,33 euros/mes (700 euros/año). Pues bien, el nuevo texto legal precisa que en el supuesto de trabajadores contratados a través de la sub-modalidad de primer empleo «*puestos a disposición de empresas usuarias, estas tendrán derecho a idéntica bonificación, bajo las condiciones establecidas en el párrafo anterior, cuando, sin solución de continuidad, concierten con dichos trabajadores un contrato de trabajo por tiempo indefinido, siempre que hubiera transcurrido un plazo mínimo de tres meses desde la celebración del contrato inicial*».

Como es natural, precisa el nuevo párrafo tercero, pero como pura regla de coherencia formal, claramente, en tal caso, que la obligación de mantener el nivel de empleo alcanzado con la transformación durante, al menos, 12 meses –apartado 5.º del art. 12 Ley 11/2013–, se entenderá referida en todo caso a la empresa usuaria. En consecuencia, en caso de un incumplimiento de esta obligación a ella incumbirá el reintegro de los incentivos.

Se mantiene la exigencia de que al menos el contrato eventual de primer empleo se mantenga durante tres meses desde su celebración. Queda claro, entonces, que el legislador quiere asegurarse de que el joven desempleado pasa por esa experiencia inicial, evitando de este modo también, no solo con las limitaciones específicas previstas a tal fin, que se produzca un excesivo efecto sustitución en la plantilla.

No cabe duda, en todo caso, de que pese a no ser directamente beneficiarias de este incentivo las ETT, sí sale reforzado este tipo de empresas de la reforma, por cuanto viene a posibilitar el acceso a los incentivos de transformación cualquiera que sea la forma de contrato temporal, directa –asumiendo el papel de empleador inmediato o directo– o indirecta –a través de la interposición legal que posibilita la ETT, manteniéndose como empleador indirecto–. Con ello se refuerza la intervención privada en el mercado de trabajo, sumándose así a los nuevos esfuerzos por una intermediación privada la intensificación de los viejos, de modo que si no se desplaza por completo el modelo público a otro privado, que es lo que late en el fondo de las últimas reformas, sí se refuerza al máximo la cooperación público-privada.

De ahí que hayamos decidido incluir un comentario sobre esta cuestión en los términos en que han quedado formulados por la conjunción de la disposición adicional 32.ª del TRLCSP, en la redacción dada por el artículo 15 del Real Decreto-Ley 4/2013 –y hoy Ley 11/2013–, y la disposición final 2.ª del Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto, como se analizará en breve.

- d) *Aplicación de la reducción de cuotas sociales por la transformación de los contratos para la formación en indefinidos a las empresas usuarias (disp. final 4.ª Ley 11/2013).*

Pero no son las citadas hasta ahora las únicas previsiones legales novedosas que, con una clara justificación de mejora técnica –valor de la seguridad jurídica–, suponen una opción no menos cierta de favor hacia la intervención de las ETT en el mercado de trabajo, bajo la convicción, por demostrar, de que son potentes agentes dinamizadores del empleo –precario.

A las indicadas hay que añadir dos más, ambas ligadas a la apertura que hizo el Real Decreto-Ley 4/2013 de los contratos para la formación y el aprendizaje a la contratación mediante ETT. Así, de una parte, hay que tener en cuenta la modificación introducida en el artículo 3.2 de la Ley 3/2012, de manera que también las empresas usuarias se beneficiarán, en la misma lógica anterior, de la reducción prevista para la transformación de los contratos para la formación y el aprendizaje

en indefinidos. A este respecto, se recordará que el referido precepto de reforma laboral 2012 prevé que las empresas que, a la finalización de su duración inicial o prorrogada, transformen en contratos indefinidos los contratos para la formación y el aprendizaje, cualquiera que sea la fecha de su celebración, tendrán derecho a una reducción en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 1.500 euros/año, durante tres años. En el caso de mujeres, dicha reducción será de 1.800 euros/año.

Pues bien, ahora se prevé igualmente que tal reducción beneficie, en unos términos idénticos, a las empresas usuarias que, sin solución de continuidad, concierten con tal tipo de trabajadores un contrato indefinido. En la medida en que se autoriza –*vid.* art. 6.2 LETT y RD 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje: nuevo art. 6 bis– la contratación formativa y de aprendizaje indirecta, y al margen de la crítica –intensa– que merezca esta opción de política legislativa del Derecho del Empleo, lo cierto es que no se puede privar de ese incentivo, sin incurrir en una diferenciación carente de objetividad y razonabilidad, a las empresas usuarias que decidan transformar en indefinidos tales contratos.

Aunque no parece completamente arbitrario pensar que la diferencia de trato podría derivar del intento legislativo de primar la contratación por vía directa sobre la indirecta, con lo que sí tendría, entonces, cabida jurídica, por razones de fomento de la calidad del empleo, la desventaja. No obstante, una vez que el legislador ha decidido dar el paso hacia la promoción de tal forma de contratación indirecta carecería, en última instancia, de una elemental coherencia reguladora el que primero dé alas a esa contratación, liberalizando el orden jurídico vigente, y luego se las recorte privándole de ciertas ventajas. Unas ventajas que, además, se dirigen al fomento del empleo indefinido de quienes son contratados de forma temporal por esa vía, por lo que el perjudicado final de la diferencia sería el trabajador en formación-aprendiz, generándose un agravio comparativo.

En cualquier caso, esta aceptación de forma normalizada de la extensión del incentivo por la transformación no obsta para recordar que supone una nueva ventaja para la empresa usuaria, y por tanto indirectamente para la cuota de mercado de las ETT, porque se ratifica cómo la empresa usuaria resultará beneficiaria de las ventajas económicas de esta modalidad contractual, incluidos los incentivos por transformación, mientras que permanecerá exenta de las cargas que supone la actividad formativa, que habrá correspondido a la ETT. A ese respecto recuérdese que el artículo 18 del Real Decreto 1529/2012 identifica como sujetos responsables de tal actividad formativa bien a la propia empresa bien, como es más frecuente, a los centros de carácter especializado en este tipo de formación profesional. Consecuentemente, la obligación formativa para la empresa usuaria habrá quedado solo en designar a un tutor que actúe como el interlocutor con la ETT–art. 20 RD 1529/2012–. Una vez más, pues, la función básica de todo este entramado no es más que propiciar la inserción ocupacional de los jóvenes, si bien con la extensión del incentivo por la transfor-

mación en indefinido se reflejaría también una cierta preocupación por favorecer la calidad en el empleo, si quiera pasando siempre por una o varias fases de «trabajador precario» –inserción previa, como los antiguos aprendices en los sistemas gremiales, en esa nueva y creciente clase socio-laboral del «preariado».

El siguiente gráfico evidencia cómo las ETT han incrementado su cuota de mercado a partir del Real Decreto-Ley 4/2013, que parecía estancado en el año 2012. El aumento se va acelerando.

Año/mes	ETT con autorización	Total
2012		
Enero	300	165.277
Febrero	302	140.217
Marzo	301	150.230
Abril	298	151.949
Mayo	298	179.067
Junio	299	181.965
Julio	298	173.336
Agosto	298	148.812
Septiembre	301	167.994
Octubre	299	201.881
Noviembre	296	187.719
Diciembre	296	174.953
2013*		
Enero	294	165.065
Febrero	286	149.971
Marzo	285	150.640
Abril	284	176.871
Mayo	285	193.479
* A partir de marzo de 2013 el total incluye los contratos de puesta a disposición de formación y aprendizaje.		

De otra parte, ya para evitar, por enésima vez, interpretaciones judiciales que pudieran dar al traste con esta política de incentivo de la contratación temporal indirecta de los jóvenes, se precisa en el nuevo artículo 11.2 de la LETT, en la redacción

dada por la disposición final 3.^a, punto cinco, que la indemnización de cese de estos contratos temporales tan solo afectará a los que ya estaban previstos con anterioridad a la reforma, dejando fuera los contratos para la formación.

La inclusión del inciso que así lo evidencia, asegurando que la indemnización solo procede en los supuestos del artículo 49.1 c) del ET, que deja fuera los contratos formativos, no hubiese sido necesario atendiendo a una interpretación sistemática y finalista del precepto, pero no cabe duda de que el temor a la interpretación judicial pro trabajador está presente en esta regla de clarificación. La presión del *lobby* de las ETT en el sentido de dejar claro que con la ampliación del tipo de contratos a realizar no se produce, al tiempo, una expansión de sus obligaciones extintivas más allá de las que cargan sobre los contratos temporales directos, ha hecho que el legislador se crea una vez más en la obligación de garantizar la seguridad jurídica para este tipo de empresarios y deje bien claro que la igualdad de trato lo es a todos los efectos, y en especial para lo que beneficie la expansión en el mercado de empleo temporal de las ETT. En suma, también aquí la regla está plenamente justificada en un plano de legalidad, pero se ha evidenciado nitidamente la razón de favor hacia la contratación indirecta que trasluce.

6. UNA NOVEDAD SOBREVENIDA Y DESLOCALIZADA EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL: ACUERDOS MARCO Y SUBCONTRATACIÓN ENTRE AGENCIAS DE COLOCACIÓN

Esta última observación nos ofrece una perfecta entradilla, que ya hemos apuntado, al tercer eje socio-laboral sobre el que giraba la reforma laboral promovida por el Real Decreto-Ley 4/2013 en orden a la potenciación de la flexibilidad de ingreso o acceso al empleo, enlazando de este modo con el valor fundamental de la reforma laboral de 2012, aunque esta se centrara en su vertiente interna y externa, como también se anunció. La razón estriba en que pese a no ser las ETT sujetos de intermediación laboral únicamente, pues actúan como sujetos típicos de la interposición empresarial, al actuar como empleadores, queda claro que el legislador piensa en ellas básicamente como decisivos cooperadores en la mejora de la empleabilidad, sea por su implicación en la acción formativa, como hemos visto, sea, sobre todo, por su transformada visión como agencias de empleo integrales, que incluye también la faceta de agencias privadas de colocación.

Una vez más, el Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral es muy significativo al respecto, al situar en el centro de ese objetivo de la empleabilidad la citada apertura a las ETT, «lo que permitirá contar con su experiencia a la hora de mejorar la calidad de la intermediación en el mercado de trabajo» –pág. 21.

De este modo, la promoción de un modelo de colaboración público-privado a tal fin, con una potenciación extrema del peso de lo privado, eso sí, sostenido con fondos públicos, se convierte en una pauta central de la cacareada transformación de esta política de empleo. Es por ello que, como ese informe oficialista señala, la pretendida eficacia de las ETT, superior en su «tasa

de penetración» –en el mercado de colocaciones, claro está–, a la que es propia de los servicios públicos de empleo, estaría en la base de la autorización a operar como agencias privadas de colocación, ampliando su cuota de mercado. Sin embargo, el Real Decreto-Ley 4/2013 no afectó de manera directa a esta realidad, sino que siguió otra vía instrumental, si bien en un contexto idéntico, el de ese modelo de colaboración público-privada con protagonismo funcional de lo privado y continuidad financiera pública, más novedosa. Se trata del «*Acuerdo Marco Nacional de Agencias Privadas de Colocación*», para cuya implantación en el ámbito de la intermediación laboral se procedió a reformar la normativa de contratos del sector público, a fin de facilitar un proyecto común de intermediación en todo el territorio nacional, sin perjuicio, en teoría, de la diversidad territorial y político-institucional autonómica.

Este proyecto de modernización se diseña en los artículos 15 y 16 del Real Decreto-Ley 4/2013. Los homólogos artículos de la Ley 11/2013 no cambian ni una coma esta regulación. ¿Entonces? La Ley 11/2013, en efecto, no aporta ninguna novedad al respecto, cierto. Pero lo que sí ha sucedido es que desde que se aprobara la ley se ha puesto en marcha tal diseño, dando lugar a la aprobación de ese acuerdo marco, habiendo empezado su aplicación a partir del mes de septiembre de 2013. La Directiva 2004/18/CE, define el acuerdo marco como «un acuerdo entre uno o más poderes adjudicadores y uno o más operadores económicos, cuyo objeto es establecer las condiciones que rijan los contratos que se adjudicarán durante un periodo determinado, en particular con respecto al precio y, en su caso, la cantidad prevista» (art. 1.5). En consecuencia, un «acuerdo marco» es un sistema de *racionalización técnica de la contratación pública*, no estamos por lo tanto ni ante un contrato especial, ni ante un procedimiento de contratación, ni tampoco de adjudicación.

Como ha evidenciado la doctrina administrativista especialista en la materia, el fin o la funcionalidad de los acuerdos marco viene establecida en el artículo 196 del TRLCSP, según el cual «Los órganos de contratación del sector público podrán concluir acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un periodo determinado». Al tiempo, establece los límites añadiendo que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada. Respecto de los límites a la utilización de los acuerdos marco, la Comisión Nacional de la Competencia, en la «Guía sobre Contratación Pública y Competencia» ha puesto de manifiesto que como quiera que los acuerdos marco, una vez definidos, no permiten la incorporación de nuevas empresas durante su plazo de vigencia, para no obstaculizar la libre competencia se debe tener cuidado entre otros aspectos y especialmente con el plazo de duración del acuerdo y su eventual ampliación, duración que, aunque está establecida en principio en cuatro años, puede prolongarse por circunstancias excepcionales. También incide la Comisión, sobre el plazo de vigencia de los contratos concretos basados en el acuerdo marco que se celebren hacia el final de la vigencia de este, puesto que un plazo generoso supone extender los efectos de dicho acuerdo por un periodo de tiempo que puede superar ampliamente su vigencia inicial¹².

¹² Vid. ampliamente, con carácter general, BATET JIMÉNEZ, M. P.: «Las centrales de contratación y los acuerdos marco como sistema para la racionalización de la contratación en la administración local», *La Ley*, 4473/2013

En el caso analizado aquí del Acuerdo Marco Nacional de Intermediación Laboral con Agencias Privadas de Colocación, la duración prevista es de dos años, si bien se prevé de una forma expresa su prórroga por otros dos años. Respecto a los potenciales licitadores, debemos recordar que el número de agencias de colocación autorizadas se ha multiplicado por más de cuatro: si en enero de 2012 eran 167, ahora son 800. Aunque esta materia es muy sugerente, no pretendemos aquí analizarla, remitiendo a tal fin a un reciente análisis al respecto incorporado al comentario del Real Decreto-Ley 11/2013 en el número anterior de esta Revista. Lo que aquí quiere evidenciarse, precisamente, siguiendo lo que en ese comentario se expuso, es que tal nueva «re-reforma» laboral ha contribuido de manera muy significativa al desarrollo de este nuevo modelo de cooperación público-privado asentado en el protagonismo de las agencias privadas y articulado a través de este tipo de acuerdos marco. Para ello se *ha eliminado la prohibición que antes pesaba en torno a la subcontratación en el sector de las agencias de colocación*, con lo que el fomento de la descentralización contractual aparece también en este ámbito, no solo en la contratación laboral a través de extender a las empresas usuarias los beneficios de las nuevas modalidades contractuales, como se ha visto más arriba.

7. LA PROMOCIÓN DE UNA VÍA LEGAL DE INSERCIÓN OCUPACIONAL ALTERNATIVA A LA CONTRACTUAL: LA LUCHA JURÍDICA A PROPÓSITO DE LAS PRÁCTICAS NO LABORALES

Para terminar el detalle de las novedades puramente socio-laborales de la Ley 11/2013 respecto del contenido de su precedente, el Real Decreto-Ley 4/2013, no podemos dejar de mencionar las vicisitudes por las que ha atravesado una cuestión especialmente polémica. Nos referimos a la regulación de las llamadas «prácticas no laborales» como formas, controvertidas siempre por su gran ambivalencia, alternativas de promoción de esa ansiada primera oportunidad ocupacional –que no propiamente jurídico-laboral– para los jóvenes en desempleo. La oportunidad para ello nos la ofrece la ya referida disposición adicional octava, en la que se establece un mandato al Gobierno para que fije un nuevo marco normativo de tales prácticas no laborales, a partir de un informe de evaluación del papel que las mismas han cumplido a efectos de mejorar de una forma eficaz la referida empleabilidad de los jóvenes, facilitando el tránsito desde el estudio hacia el empleo –modelo transicional de políticas de empleo y mercado de trabajo–. Pero tal previsión no se hace de modo neutral o ponderando sus ventajas y sus inconvenientes, no, se precisa claramente que el objetivo de tal informe es indicar qué barreras ahora estarían en la base de las dificultades para un mayor uso de tal forma de inserción ocupacional por una experiencia formativa de este tipo. Esto es, se busca potenciar su uso, pero ¿qué pasa con su más que conocido abuso?

Este tema ha saltado a la actualidad, como también se anticipó, cómo no, por un claro revés jurisprudencial a la política gubernamental en esta materia, esta vez no de los temidos jueces de lo social sino de los, no menos temibles, «*jueces de lo contencioso-administrativo*». La STS, Sala 3.ª, de 21 de mayo de 2013, ha anulado el Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes de las universidades, por entender que

«incurrir en manifiesta arbitrariedad» –FJ 2.º–. A este respecto conviene recordar que el Gobierno, a través de su potestad reglamentaria había decidido excluir a aquel colectivo de la obligación de cotizar por ellos y, en consecuencia, de su integración en el Régimen General de la Seguridad Social como asimilados a los trabajadores por cuenta ajena de las personas que participen en prácticas formativas de empresa, conforme a lo que prevé el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre.

Por lo tanto, y en espera de una regulación más integral, coherente y cierta de todo este ámbito, en línea con lo que se propone en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social –disp. adic. 3.ª, relativa a la Seguridad Social de las personas que participan en programas de formación que conlleven contraprestación, aunque no sea de carácter salarial–, se ha dictado, cómo no una vez más, una «norma de derecho subterráneo o de subsuelo jurídico», la Resolución de 19 de agosto de 2013, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se autoriza un plazo extraordinario para la presentación de las altas y, en su caso, las bajas y para la cotización a la Seguridad Social de los estudiantes universitarios que realicen sus prácticas de carácter académico y externas a la institución educativa reuniendo los requisitos del referido Real Decreto 1493/2011, a raíz de la también citada sentencia.

La resultante de la arbitrariedad administrativa ha sido un enorme desajuste porque ahora la mayor parte de instituciones y empresas se niegan a firmar convenios de prácticas, aunque no conlleven compensación académica y sean estrictamente curriculares, por tanto ajenas por completo al Real Decreto 1493/2011, con lo que el propósito de austeridad ha terminado con un fracaso absoluto de la política de promoción de prácticas externas. Pero al margen de esta no tan puntual, pero sí concreta, cuestión, lo cierto es que nos alerta de la situación en que se encuentran una gran mayoría de jóvenes, pues no solo afectaría ya a los que no tienen una adecuada cualificación profesional, sino también a los que carecen, como sucede con la gran mayoría de los titulados españoles –pero también de otros europeos, como los italianos, los suecos o los franceses– de «experiencia laboral». En última instancia, a nuestro entender, esa disposición normativa evidencia un enfoque de política de empleo por la formación práctica que renuncia a la efectividad de la vía contractual, promovida oficialmente a través del cúmulo de reformas comentadas, para resignarse a fomentar los «atajos» para la inserción colectiva.

Poco importa, pues, que con ello se eludan las citadas formas laborales, pues priman, lógicamente porque resultan más «baratas», las no laborales, con lo que incorpora un germen de su falta de confianza por el propio Gobierno: esta apuesta por reformas continuadas para incentivar la inserción laboral, aun en condiciones precarias, pero al mismo tiempo, y siguiendo una óptima más global del «todo vale y al mismo tiempo», tan típico de la «flexi-inseguridad» a la española –de ahí que al modelo de gestión basado en la flexibilidad interna se acumule el modelo de gestión basado en la flexibilidad externa, y sin que haya ninguna regla clara o coherente de prioridad o preferencia aplicativa entre ellas en la ley–, se fomentan las «formas no laborales de inserción ocupacional», como las prácticas formativas o de experiencia.

El propio Gobierno reconocería así, pues, el fracaso de su política, al incorporar dos caminos que, si bien parecen complementarios, y de hecho hay vías para promover esa conexión, realmen-

te deberían ser alternativos, pues de lo contrario no se hace sino incidir más en la precarización de las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes, dilatando hasta el extremo sus carreras profesionales, ampliando los periodos sin contratación y sin salarios, por lo tanto, razonables, ni siquiera dignos y, en consecuencia, multiplicando los problemas de futuro, también por ser perjudiciales para sus «carreras de seguro». En suma, se entra con estas vías en un peligroso bucle, en una espiral de devaluación de vida y trabajo muy negativa, no solo para ellos, sino también para el conjunto del país y de sus posibilidades de bienestar.

Ni que decir tiene que aquí no se reniega del sistema de formación profesional dual, que tan buenos resultados ha dado a la omnipresente Alemania. Sino de proponer que se siga una vía coherente y formalizada, la que apuesta por instrumentos contractuales, por lo tanto, por la gestión transparente, coherente y digna de la formación práctico-empresarial como vía para una inserción equitativa y eficiente de los desempleados, en especial de los jóvenes. Lo contrario significará más que favorecer retrasar la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, con los consiguientes problemas que de ello se derivan, también para su carrera de seguro, de ahí que no sea baladí la conexión, arriba indicada, con la cobertura de Seguridad Social. En definitiva, vemos como una disposición en principio anodina y de buenos propósitos, se convierte en una materia de extraordinaria relevancia, tanto en el plano cuantitativo, por el enorme número de jóvenes afectados en potencia, y concretamente, y cualitativo, porque en juego está tanto el modelo de inserción juvenil que se quiere para los españoles, en el marco del nuevo modelo productivo de «excelencia» y valor añadido, tan proclamado como ausente, cuanto la credibilidad de toda la Estrategia de Emprendimiento y Empleo juvenil. Es difícil dar fiabilidad a la política de lucha contra el empleo sumergido si quien debe luchar favorece vías de «empleo negro», a través de pasar por formación no laboral lo que sí es actividad laboral.

8. CONCLUSIÓN: SEGUIMOS A LA ESPERA DE «EL DORADO» PARA EL «EMPRENDEDOR»

Llega ya el momento de cerrar este estudio de la Ley 11/2013, esa norma que quiso ser mucho más de lo que ha podido ser. Buscaba configurarse como una auténtica «Ley de promoción de los emprendedores jóvenes» pero ha terminado generando mayor frustración, en espera del auténtico «El Dorado» que parece ser la verdadera Ley de Emprendedores. En breve contaremos si esta Ley 14/2013, lo es o no.