

CÓMO FRENAR LA SANGRÍA DE EMPLEOS EN ESPAÑA: NUEVAS MEDIDAS SOCIOLABORALES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA OCUPACIÓN

MARÍA ROSA VALLECILLO GÁMEZ

*Técnico Provincial de Desarrollo y Empleo Local.
Profesora Asociada. Universidad de Jaén*

Extracto:

LA aprobación recientemente del *Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo*, que contiene las *medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección social de las personas desempleadas*, recoge las últimas medidas de carácter coyuntural, diseñadas por el Gobierno para hacer frente al brutal desempleo que está provocando la profunda crisis económica que nos golpea.

Este Real Decreto-Ley ha sido recientemente convalidado por el Parlamento, a través de la Resolución del Congreso de los Diputados de 26 de marzo de 2009.

La norma recoge un listado desordenado de medidas de política de empleo que no se caracterizan precisamente por su originalidad y novedad. Y vuelve a incidir en políticas agotadas de mantenimiento del empleo y protección social.

Quizá habría que esperar a su evaluación –prevista en la propia norma– y su tramitación legislativa para hacer valoraciones, pero consideramos necesario dar cuenta del sentido y alcance de las concretas medidas aportadas por este nuevo Real Decreto-Ley «anticrisis».

Palabras clave: empleo, política de empleo, protección social, desempleados, fomento del empleo y mantenimiento del empleo.

Sumario

1. Introducción: una nueva reforma parcial sin proyecto.
2. Visión panorámica del Real Decreto-Ley 2/2009: más de lo mismo.
3. Medidas de mantenimiento del empleo: cómo dilatar –que no evitar– la salida del mercado laboral.
 - 3.1. Bonificaciones a la Seguridad Social para favorecer el recurso a un ERE suspensivo que a otro extintivo de contratos de trabajo.
 - 3.2. Un nuevo –y vano– incentivo para prolongar la vida laboral: la modificación del Convenio Especial del artículo 51.15 de la LET.
4. Medidas de mejora de la protección social de las personas desempleadas: ¿una política pasiva?
 - 4.1. La reposición del derecho a la prestación por desempleo.
 - 4.2. Eliminación del período de espera para ser beneficiario del subsidio por desempleo.
5. Las medidas de fomento del empleo: retorno a la tradición.
 - 5.1. Planteamiento general.
 - 5.2. La bonificación por la contratación indefinida de trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo.
 - 5.3. Otra «vuelta» a los contratos a tiempo parcial: modificación de la Ley 43/2006.
6. Otras medidas: las disposiciones adicionales, transitorias y finales del Real Decreto-Ley 2/2009.
7. Reflexión final: hay que seguir esperando a la reforma «buena», la «refinitiva».

1. INTRODUCCIÓN: UNA NUEVA REFORMA PARCIAL SIN PROYECTO

En un contexto de profunda crisis económico-financiera, que golpea con más fuerza en España que en ningún otro país de la Unión Europea las tasas de empleo, y a la espera, ya muy por encima del tiempo de prórroga razonablemente otorgable, de un Acuerdo de Diálogo Social, de momento fracasado, el Gobierno español aprobó, quizás ya a la desesperada, un nuevo «paquete», otro más, de medidas sociolaborales dirigido a intentar poner freno a la sangría de empleos que estamos padeciendo. Se trata, como es sabido, del *Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo*, que contiene las *medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección social de las personas desempleadas*. Esta norma coyuntural, y a mi juicio en gran medida improvisada, ha sido recientemente convalidada por el Parlamento, a través de la Resolución del Congreso de los Diputados de 26 de marzo de 2009 ¹.

A este respecto, y aunque se han ratificado estas medidas, la Oposición ha conseguido «arrancar» del Gobierno el compromiso de tramitación de las mismas mediante un Proyecto de Ley que ha de tramitarse, como es obvio, por el procedimiento de urgencia. Por lo tanto, de nuevo tendremos la oportunidad de volver sobre estas importantes materias cuando se apruebe el texto legislativo, que va a incorporar, a buen seguro y como sería necesario, aportaciones más amplias y, sobre todo, más coherentes y eficaces que las que ahora contempla este catálogo, parcial y desarticulado, de medidas de actuación propias de una política –activa y pasiva– de empleo hoy ya completamente agotada, aunque el Gobierno se resista a actuar del modo más coherente con esta difundida convicción, incluso propia. Pero, en tanto se produce esa nueva reforma legislativa, con o sin el acuerdo de los sujetos o de los interlocutores socio-económicos, aquí se pretende dar cuenta del sentido y alcance de las concretas medidas aportadas por este nuevo Real Decreto-Ley «anticrisis».

2. VISIÓN PANORÁMICA DEL REAL DECRETO-LEY 2/2009: MÁS DE LO MISMO

Si algo no resulta ser el Real Decreto-Ley 2/2009, por lo general así sucede con este tipo de normas fraguadas en la urgencia –más o menos real, o evitable–, es un dechado de coherencia, ni con ella misma ni con el resto del ordenamiento sociolaboral, ni mucho menos tiene la virtud de la novedad u originalidad. Unas características que evidencian las muchas dudas que suscita su eficacia, por

¹ BOE, 3 de abril de 2009.

no decir que suponen todo un «seguro de fracaso», sin perjuicio de que pueda ofrecer alguna que otra cura paliativa.

El catálogo, invertebrado, de estas medidas se elabora –decir «ordenar» sería demasiado por su dificultad para armonizarse en un plan coherente– sobre tres ejes:

a) Medidas orientadas al mantenimiento del empleo mediante, cómo no, la reducción de los costes sociales de las empresas. Son dos –Capítulo I–:

- El recurso a las sempiternas *bonificaciones de cuotas* de Seguridad Social.
- Modificación del régimen del *Convenio Especial con la Seguridad Social previsto en el artículo 51.15 de la LET* –reforma de la disp. adic. 31.^a de la LGSS–.

b) Medidas de política de protección social de las personas desempleadas –Capítulo II–.

Si el primer bloque se dirige a hacer más atractiva la continuidad del trabajador en la empresa que su salida, beneficiando al empleador –reducción de sus costes–, el segundo se orienta a atender la situación de quien más sufre la lacra del desempleo, que es el trabajador que lo pierde. De ahí, que de nuevo aflore la protección social de este como un instrumento que amortigua los efectos del desempleo en la persona que lo padece. La mejora, pues, de la posición de la persona desempleada, en cuanto que es también beneficiaria del Sistema, no solo el empleador a través de la reducción de las cuotas, representa una segunda línea de acción. No obstante, es más que claro que las medidas que aquí se recogen no se acercan ni de lejos a la necesidad de llevar a cabo una intervención en profundidad sobre la ordenación de la rama de protección por desempleo, en especial en el ámbito asistencial, aumentando la duración de los subsidios, más que incidiendo en el incremento de sus cuantías. Aunque, dicho sea de paso, también este aspecto sería relevante que se atendiera para garantizar que estas personas siguen siendo al mismo tiempo consumidores, otro de los motores del otro llamado «milagro económico español», cuya debilidad ahora estamos pagando.

Las medidas tomadas a tales fines (arts. 3 y 4 del RD-Ley 2/2009), son:

- La reposición del derecho a la prestación por desempleo.
 - La eliminación del período de espera para ser beneficiario del subsidio por desempleo.
- c) *Medidas de políticas activas de empleo*, tanto de «fomento de empleo» como de «intermediación laboral» –Capítulo III y disp. final 1.^a–.

En este ámbito, sin duda el más tradicional, la falta de ideas nuevas llega ya a su grado máximo, como acredita el que se recurra para fomentar el empleo por enésima vez a las bonificaciones, o a la prórroga de medidas que no se han evaluado y que, en todo caso, evidencian sus deficiencias al no haber tenido efectos positivos en la contención de esta sangría de empleos. Y cuando hay alguna novedad, como es apostar por la contratación de desempleados beneficiarios de prestaciones, sin más indicación sobre su cualidad subjetiva –colec-

tivo al que pertenece—, creemos que resulta contraria a la evolución seguida por la política de empleo desde la reformas de 1994-1997, por lo tanto, contradictoria o incoherente.

En particular, se trata de las siguientes medidas:

- *Bonificación de las contrataciones indefinidas de trabajadores beneficiarios de las prestaciones por desempleo* –art. 5–.
- *Inclusión dentro de las bonificaciones a los contratos a tiempo parcial*, a fin de relanzar, o intentarlo una vez más, esta figura en nuestro país –art. 6–.
- *Prórroga, durante 2 años más, del Plan Especial y Extraordinario* de recolocación de trabajadores, aprobado el 18 de abril de 2008, si bien solo en referencia a la medida de contratación de 1.500 orientadores. Como puede comprobarse en nuestro país el concepto de «extraordinario» para nada parece identificarse con lo «provisional» y, mucho menos, de «corta duración», porque las situaciones, aun extraordinarias, «duran, y duran...», aunque nos prometan que a menos de un año está la salida...

El Real Decreto-Ley 2/2009 contiene otras medidas de difícil catalogación, como la que supone demorar las dotaciones a realizar al Fondo de Reserva de la Seguridad Social y que proceden de excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos de gestión del Sistema. Excedentes que, pese a ir en clara disminución, incluso en decremento galopante, aún existen. Esta medida se prevé en la disposición adicional 2.^a.

En suma, con esta nueva regulación «de urgencia», más bien de «parcheo» para generar la idea de que se hacen cosas, aunque sin saber con qué efectos y en qué dirección moverse, se incluyen tanto medidas activas como pasivas. Si bien en ambos casos el objetivo es más de contención del desempleo que de incremento del empleo.

Como puede comprobarse, una vez más, se acude a soluciones tradicionales y a una imagen relevante, pero ya desbordada y por tanto insuficiente, del moderno Derecho Social del Empleo, que sigue viéndose más que como un conjunto-sistema de técnicas y medidas orientadas a preservar el equilibrio en los mercados de empleo, como una inmensa maquinaria, en principio parece –erróneamente– que inagotable, de distribución de recursos de carácter público a favor de los empresarios en su mayor medida, aunque también, pero menos, de los desempleados, y ya se haga con o sin, como es este caso, acuerdo entre los interlocutores sociales². En última instancia, en realidad, estamos ante un nuevo «programa de fomento-mantenimiento del empleo», en otro tiempo realizado a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, luego llevado a cabo a través de Leyes de «reforma laboral» específicas, como la Ley 43/2006. Ahora, y expresando las peores señales que nos remontan a tiempos que ya creíamos –ingenuamente– superados, se vuelve no ya solo a la técnica de los Reales Decretos-Leyes *ad hoc*, sino también de las medidas sin acuerdo sociolaboral y tratando los temas de siempre, en especial promovidos por el discurso empresarial –reducción de cuotas sociales–, y

² MOLINA HERMOSILLA, O; GARCÍA JIMÉNEZ, M.; MOLINA NAVARRETE, C. «La nueva reforma laboral para el crecimiento económico y la calidad del empleo: ¿mucho ruido, pocas nueces?». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, n.º 280. Madrid. 2006, pág. 14.

con las técnicas de siempre –bonificaciones, más personas contratadas para «orientar» en esta selva–, pero sin evaluar adecuadamente su eficacia, así como la necesidad –esta cierta– de un cambio en profundidad. Además, y para más INRI, se incurre en modificaciones que, inciertas en su eficacia, más bien ciertas en su fracaso, generan una extremada inseguridad jurídica, lo que es otro «boleto con premio» para que el empleador, a quien se quiere «seducir» o atraer, no se arriesgue a meterse en el proceloso mundo de las ayudas públicas.

3. MEDIDAS DE MANTENIMIENTO DEL EMPLEO: CÓMO DILATAR –QUE NO EVITAR– LA SALIDA DEL MERCADO LABORAL

Como acabamos de indicar, el Capítulo I del Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, está dedicado a dos medidas «diseñadas» más que para crear para mantener el empleo en aquellas situaciones que se hallen vinculadas a la existencia y tramitación de los «Expedientes de Regulación de Empleo», el célebre y mediático «ERE». Se trata, en todo caso, de medidas o bien muy puntuales, muy específicas, y con muy escaso alcance, aun teniendo éxito, o temporales, con una vocación limitada en el tiempo, si bien ya se ha indicado cómo suelen perdurar en el tiempo y en la regulación medidas que, en teoría, nacen para un reducido espacio de tiempo.

3.1. Bonificaciones a la Seguridad Social para favorecer el recurso a un ERE suspensivo que a otro extintivo de contratos de trabajo.

La primera de las dos medidas referidas orientadas a favorecer el mantenimiento del empleo consiste en un incentivo económico de carácter temporal. Se trata de una *bonificación del 50% en la cuota empresarial* a la Seguridad Social por contingencia común para los ERE, incluidos los que se hayan tramitado de conformidad con la Ley Concursal, por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas que fijen medidas distintas a las extintivas, como la suspensión de los contratos de trabajo o la reducción de la jornada. Dicha bonificación está sujeta a tres limitaciones de carácter temporal:

- La duración de la bonificación será, en principio, la misma de la situación de desempleo del trabajador, pero se fija un tope máximo: 240 días por trabajador.
- Debe tratarse de autorizaciones suspensivas, o de reducción temporal de la jornada, solicitada, o a solicitar, y obtenidas, o a obtener, dentro de un concreto período: desde el 1 de octubre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2009.
- Formalización de un compromiso, por parte del empresario, de mantenimiento del empleo de los trabajadores afectados de, al menos, el año posterior a la suspensión o reducción autorizada.

Esta última garantía de control del buen fin de la bonificación se ha revelado como la más polémica. El incumplimiento de este compromiso lleva aparejada la pérdida del derecho, debiendo

el empresario reintegrar la bonificación obtenida, siendo su conducta susceptible de sanción de acuerdo con el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (TRLISOS). Al menos dos son las cuestiones que resultan más discutibles de la redacción legal. Por un lado, la relativa a la causa de exención del deber de reintegrar, aunque se produzca la extinción de los contratos antes de vencer el período comprometido de conservación de los empleos. A estos efectos, la norma entiende que no tendrán la consideración de incumplimiento del compromiso de estabilidad los supuestos de extinción siguientes:

- Despido disciplinario declarado o reconocido como procedente.
- Dimisión del trabajador.
- Muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador.

A la vista de este contundente tenor literal, parece claro que cualquier otro motivo extintivo sí constituiría un incumplimiento del compromiso de continuidad. Por lo tanto, cualquier causa de despido objetivo y el despido colectivo han de entenderse como constitutivas de tal inobservancia de la obligación de mantenimiento del empleo. En principio, aunque la medida tiene una intensa coherencia interna, pues se trata con ello de desincentivar al empresario que quiera aprovecharse de la bonificación para luego recurrir a un despido por otra vía que no sea la disciplinaria y procedente, el rigor de su redacción puede revelarse contraproducente. A mi juicio, el legislador ha debido distinguir dos situaciones bien diferentes:

- a) El despido por causas objetivas derivadas de la imposibilidad sobrevenida de la prestación –ineptitud–, por inadaptación del trabajador a la modificación de su puesto de trabajo y por absentismo –art. 52 letras a), b) y d) de la LET–. En estos casos, entiendo que las situaciones responden a razones realmente objetivas, no imputables al trabajador pero tampoco estrictamente al empleador, que pueden implicar, de neutralizar la prerrogativa empresarial extintiva, agravar la situación de crisis por la que está atravesando la empresa que, no se olvide, tuvo que pedir, y vio reconocido, autorización para una regulación de empleo, si bien temporal. En consecuencia, entiendo que debería promoverse una suerte de interpretación correctora del rigor literal del texto en aras de una interpretación teleológica y realista.
- b) Los despidos por causas económicas, individuales o plúrimos. En estos casos, la previsión legal me parece correcta ³, por coherente, aunque supongan una renuncia temporal por parte del empresario a ejercer una de sus prerrogativas para hacer frente a situaciones de crisis. En realidad, es esta renuncia, por un tiempo concreto, la contraprestación pedida al empleador para ser beneficiario de la bonificación, por lo que ha de aceptarla durante ese año, a contar desde la finalización de la suspensión o la reducción de jornada

La otra cuestión de carácter general que no queda clara en el tenor literal de la norma relativa a este deber de reintegración es la relativa al alcance concreto de la misma, esto es, si procederá respec-

³ No comparto, pues, los argumentos críticos de los profesores PÉREZ DE LOS COBOS, F. *et al.* expresados al respecto en el comentario de esta norma en *Tribuna, Diario La Ley*, 27 de marzo de 2009.

to de la totalidad de las bonificaciones percibidas aunque solo se extinga el contrato de uno o varios trabajadores, pero no todos por los que se benefició de la medida, o solo de las cantidades recibidas por cada uno de los trabajadores que sí fuesen despedidos. Entiendo que procede esta segunda lectura.

Los sujetos beneficiarios de esta bonificación son los habituales en las normas de este tipo, abarcando un amplio espectro: empresas, trabajadores autónomos, las sociedades laborales o cooperativas a las que se incorporen trabajadores como socios trabajadores o de trabajo, siempre que estas hayan optado por un régimen de Seguridad Social propio de los trabajadores por cuenta ajena. En cambio, quedan fuera de estas ayudas, como es natural, las Administraciones Públicas y sus organismos autónomos.

Por lo que hace a su régimen jurídico, el Real Decreto-Ley remite, como es lógico, al Programa de Fomento de Empleo vigente, aunque modificado ya diversamente. Así lo hace tanto para los requisitos exigibles a los beneficiarios (art. 5 de la Ley 43/2006, básicamente: hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social y no haber sido excluido de las bonificaciones con sanciones previas), cuanto a las exclusiones previstas en él (art. 6 de la Ley 43/2006) y que son:

- Las relaciones laborales especiales, con excepción de los trabajadores con discapacidad en Centros Especiales de Empleo.
- Las contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes, por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive, del empresario.
- De quienes tengan el control empresarial, ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos –excepción hecha de la contratación, por parte de un autónomo, de un solo familiar menor de 45 años, que no conviva en su hogar, ni esté a su cargo–.

La percepción de las bonificaciones será compatible con otras ayudas públicas destinadas a la misma finalidad, siempre que su suma no supere el 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social. Esta regla de compatibilidad supone una novedad en la regulación de incentivos, puesto que con carácter habitual las normas imponen una exigencia de elección entre las ayudas públicas que concurren para una misma finalidad. Con ello, el Gobierno intenta de este modo, garantizarse la efectividad en la solicitud y aplicación de estas bonificaciones, haciéndolas tan «atractivas» como puede serlo un incremento de las bonificaciones sumadas, de hasta el 100%.

Finalmente, y para tratar de crear en el lector una imagen más aproximada o realista de impacto que puede tener esta medida, acompaño en los cuadros siguientes la evolución del número de expedientes tramitados desde octubre de 2008 –inicio del período sujeto a bonificación– hasta febrero de 2009. A la vista de los datos, se observa la progresión ascendente que han experimentado los ERE y el número de trabajadores afectados, lo que justifica la aplicación de la medida de bonificación. No obstante, el diseño que se realiza de la misma –solo para los expedientes autorizados– hace que queden excluidos de la misma los trabajadores afectados por expedientes no autorizados, y aquellos que pierden su empleo no estando afectados por ERE.

Período	Total		Autorizados						No autorizados		Desistidos	
	Exptes	Trabaj	Total		Pactados		No pactados		Exptes	Trabaj	Exptes	Trabaj
			Exptes	Trabaj	Exptes	Trabaj	Exptes	Trabaj				
2008:												
OCT	736	22.048	662	20.712	578	19.089	84	1.623	36	696	38	640
NOV	934	30.632	868	27.920	805	21.693	63	6.227	30	621	36	2.091
DIC	1.608	56.810	1.513	52.509	1.346	41.953	167	10.556	48	984	47	3.317
2009: (*)												
ENE	1.537	64.323	1.442	61.019	1.235	49.478	207	11.541	37	873	58	2.431
FEB	1.665	68.402	1.540	63.979	1.392	55.213	148	8.766	56	2.016	69	2.407

FUENTE: Boletín de Estadísticas Laborales MTIN.

Período	Total				Pactados				No pactados			
	Total	Extinc	Suspens	Reducec	Total	Extinc	Suspens	Reducec	Total	Extinc	Suspens	Reducec
2008:												
OCT	20.712	4.339	16.205	168	19.089	3.831	15.132	126	1.623	508	1.073	42
NOV	27.920	4.100	23.310	510	21.693	3.948	17.261	484	6.227	152	6.049	26
DIC	52.509	7.016	44.493	1.000	41.953	6.715	34.291	947	10.556	301	10.202	53
2009: (*)												
ENE	61.019	5.058	55.004	957	49.478	4.634	44.000	844	11.541	424	11.004	113
FEB	63.979	6.516	55.781	1.682	55.213	6.104	47.472	1.637	8.766	412	8.309	45

FUENTE: Boletín de Estadísticas Laborales MTIN.

Si tenemos en cuenta que el número de desempleados en este mismo período se ha incrementado en la cantidad de 663.800 –tal y como se observa en el cuadro precedente– y el número de trabajadores afectados por ERE, asciende a 452.278, quedan fuera del ámbito de aplicación de la norma 211.522 personas.

Años	Total			
	Total	< 25	25-44	> 45
2008:				
OCT	2.818,0	358,8	1.495,5	963,8
NOV	2.989,3	385,2	1.599,2	1.004,9
DIC	3.129,0	385,1	1.694,2	1.049,6
2009:				
ENE	3.327,8	414,8	1.815,2	1.097,8
FEB	3.481,9	442,5	1.902,3	1.137,1

FUENTE: Boletín de Estadísticas Laborales MTIN.

3.2. Un nuevo –y vano– incentivo para prolongar la vida laboral: la modificación del Convenio Especial del artículo 51.15 de la LET.

La segunda medida tiene un ámbito de aplicación más acotado, por lo que es evidente que su impacto será reducido. En este caso, el artículo 2 del Real Decreto-Ley modifica la disposición adicional 31.^a de la LGSS, relativa al régimen jurídico del Convenio Especial a suscribir por los trabajadores de 55 o más años que, en el marco de un ERE, vieran extinguido su contrato. La reforma afecta a quienes han suscrito un Convenio Especial con la Seguridad Social en virtud de la previsión del artículo 51.15 de la LET y para el período de cotización a cargo del empresario en el que el trabajador realice actividad cotizable.

Hasta el momento de la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley tales cotizaciones debían reintegrarse al empresario que había suscrito el Convenio Especial por el ERE, y hasta la edad de 61 años del trabajador, a partir de la cual, este, debía asumir esa obligación salvo que optara por la jubilación anticipada. Ahora, en cambio, se aplicarán al pago del Convenio Especial durante el período a cargo del trabajador –a partir de los 61 años–, sin perjuicio del derecho del empresario al reintegro de las cuotas que puedan proceder, de existir remanente en la fecha en la que aquel llegue a causar o lucrar la pensión de jubilación. Igualmente, en caso de fallecimiento del trabajador o de reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente durante el período de cotización del Convenio Especial correspondiente al empresario, este tendrá derecho al reintegro de las cuotas que, en su caso, se hubieran ingresado por el Convenio Especial correspondientes al período posterior a la fecha en que tuviera lugar el fallecimiento o el reconocimiento de la pensión –siempre previa regularización anual– en los términos que reglamentariamente se establezcan.

En síntesis, este cambio de destino de las cuotas, antes para el empleador y ahora aplicadas al pago del período del Convenio Especial a cargo del trabajador, cumple una doble finalidad. Por un lado, se revela como un inequívoco nuevo intento por introducir medidas para incentivar que los trabajadores de más edad incluidos en ERE extintivos continúen en el mercado laboral, al tiempo que se mejora su protección social. Por otro, se mejora la protección social de tales trabajadores, en cuanto que se permite que las cotizaciones efectuadas por el empresario durante los periodos de actividad laboral desarrollados durante la vigencia del Convenio Especial se apliquen a la parte de este a cargo del trabajador, con lo que de nuevo se disuade al trabajador de abandonar de forma prematura la vida activa, con la consiguiente pérdida de pensión de jubilación que de ello derivaría. Por tanto, es evidente que la razón última de esta medida es el fomento de la prolongación de la vida activa.

Cierto, si con carácter general todas estas medidas, además de insuficientes, se están revelando ineficaces para provocar el efecto perseguido, la que aquí se introduce concretamente parece estar destinada a un fracaso análogo o mayor. A este respecto, son consabidas las dificultades casi insalvables que encuentra el colectivo de trabajadores de mayor edad para su reinserción laboral. Existe, pues, un amplio consenso entre los comentaristas de esta norma en torno a su eficacia más que limitada.

No obstante, y aunque no hemos podido obtener la información necesaria para informar sobre el número de trabajadores afectados por esta medida, al no existir estadísticas de desglose por edad

de estos trabajadores, conviene no desdeñar por completo este intento. El cuadro anterior que refleja las cifras de desempleo por edad, nos incita a pensar que siendo el segundo colectivo más numeroso de entre los que pierden su trabajo, la medida encuentra justificación, no obstante su efecto marginal, por razones de diversa índole, individuales y sociales. Mantener en activo, hasta una edad razonable, al mayor número de personas posible no solo supone un factor de integración sociolaboral, sino un instrumento de viabilidad del mismo Sistema de Seguridad Social.

4. MEDIDAS DE MEJORA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS DESEMPLEADAS: ¿UNA POLÍTICA PASIVA?

4.1. La reposición del derecho a la prestación por desempleo.

Por mucho que se quiera y busque primar las políticas activas de empleo en sentido estricto, el brutal incremento del paro experimentado en los últimos meses justifica la necesidad de la adopción de medidas que atiendan a la mejora de la protección social en ciertas situaciones. Así, por una parte, debe mejorarse la situación de los trabajadores desempleados menos protegidos –los que carecen de cobertura de la prestación por desempleo–, por sus especiales características de fragilidad y precariedad en el mercado de trabajo. Por otra, para hacer frente a los problemas de protección social que se generan por el incesante número de ERE presentados. Estos están provocando en un cada vez mayor número de trabajadores el agotamiento de su derecho a prestación por desempleo, por lo que si de nuevo se ve afectado por un ERE carecerá de protección social.

Precisamente, a este colectivo último es al que se dirige la primera medida del Capítulo II del Real Decreto-Ley 2/2009, que prevé la *reposición del derecho a la prestación por desempleo, y la cotización a la Seguridad Social*. En efecto, los afectados por ERE temporales de suspensión contractual o de reducción de jornada no sufrirán merma en sus derechos de prestación, cuando con posterioridad esos mismos trabajadores se vean afectados por un ERE, o por un procedimiento concursal, para la suspensión de los contratos de trabajo –de forma continuada o no–, así como por amortización de puesto basado en causas objetivas de naturaleza económica, técnica, organizativas o de producción –ERE extintivo–. A tal fin, se les reconoce el derecho a ser repuestos en la prestación que hubieren consumido como consecuencia del primer expediente.

En consecuencia, la garantía de la percepción íntegra de su prestación, que es una de las medidas más demandadas sindicalmente, actuará también como medida para favorecer el mantenimiento de los contratos de trabajo a través de ERE de tipo temporal. No obstante, como luego se verá, la generalización del enunciado del tenor de la norma exige ponderación, pues se establece luego una serie de limitaciones en su disfrute que merman el alcance del derecho.

Partiendo de la regulación legal contenida en el artículo 208.2 y 3 de la LGSS, así como del artículo 1.2 y 3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, el artículo 3 del Real Decreto-Ley 2/2009 fija dos supuestos claramente diferenciados a efectos de este derecho de reposición. A saber:

a) Cuando se autorice a una empresa en virtud de ERE o procedimiento concursal a suspender los contratos de trabajo, de forma continuada o no, o a reducir el número de días u horas de trabajo, y posteriormente se extingan los contratos por algunas de las siguientes causas:

- Por resolución administrativa en ERE –sea por despido colectivo sea por fuerza mayor, pues la norma no distingue–.
- Por resolución judicial en procedimiento concursal.
- Por despido objetivo económico *ex* artículo 52 c) de la LET.

En estos casos, los trabajadores afectados tendrán derecho a la reposición de la duración de la prestación por desempleo de nivel contributivo o el mismo número de días que hubieran percibido el desempleo total o parcial en virtud de aquellas autorizaciones *con un límite máximo de 120 días*, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- Que la resolución administrativa o judicial que autorice la suspensión o reducción de jornada se produjera entre el 1 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2009, ambos inclusive.
- Que el despido o la resolución administrativa o judicial que autorice la extinción del contrato de trabajo se produzca entre el 8 de marzo de 2009 y el 31 de diciembre de 2011.

La reposición se aplicará al mismo derecho a la prestación por desempleo que se consumió durante la suspensión temporal o reducción temporal de la jornada. El derecho se reconoce de oficio por la Entidad Gestora cuando se solicite la reanudación o la reapertura de la prestación por desempleo.

En estos casos, lo que exceda de aquellos 120 días de límite máximo de reposición sí se entenderá como período consumido de la prestación por desempleo. Las limitaciones del derecho se verán afectadas por el procedimiento de acreditación del nacimiento del derecho. Teniendo en cuenta que la situación a que hacemos referencia ha de ser debidamente acreditada por el trabajador en función de la autorización conferida al empresario para extinguir las relaciones laborales en resolución dictada por la autoridad laboral competente en ERE⁴, y que esta, no implica en sí misma la efectiva resolución del contrato, puede darse el supuesto de considerar en situación legal de desempleo a un trabajador que todavía se encuentre prestando servicios, pues el empresario puede haber optado por usar la autorización concedida posteriormente. El reconocimiento, pues, de la situación que convierte a los desempleados en beneficiarios de esta medida, ha de acreditarse también con la decisión empresarial que extingue los contratos⁵.

b) Cuando se autorice a una empresa en virtud de ERE o procedimiento concursal a suspender los contratos de trabajo, de forma continuada o no, o a reducir el número de días u

⁴ Véanse los artículos 51 del ET y 1.1 a) del RPD, en la redacción dada por el Real Decreto 43/1996, de 19 de enero.

⁵ VIQUEIRA PÉREZ, C. *La prestación por desempleo*. Tirant lo Blanch. Valencia. 1990, pág. 133. Y en el mismo sentido CABEZA PEREIRO, J. *Situaciones legales del desempleo por extinción del contrato de trabajo*. Aranzadi. Pamplona. 1996, pág. 29.

horas de trabajo, durante el cual los trabajadores hayan agotado la prestación por desempleo a la que tuvieran derecho, y posteriormente se autorice de nuevo por resolución administrativa o, en caso de procedimiento concursal, judicial, la reducción de la jornada o suspensión del contrato.

En este caso, el agotamiento de la prestación por desempleo sin generar un nuevo derecho a prestación contributiva, por no reunir el período de carencia exigido, determinará el derecho a la reposición de la duración de la prestación por desempleo de nivel contributivo por el número de días que hubieran percibido el desempleo total o parcial en virtud de la anterior suspensión, con un límite de 90 días. Debe quedar claro que si la prestación no se ha agotado, aunque le queden pocos días de percepción, no se aplicará el derecho a la reposición, lo que, sin ninguna duda, puede conducir en ciertos casos a situaciones desproporcionadas –piénsese que solo le falte 1 día para agotar la prestación–, y, en consecuencia, se pueden revelar contrarias a un elemental principio de justicia social. A este respecto, incluso podría plantearse la duda sobre la adecuación de esta norma al principio de igualdad de trato.

Esta reposición se producirá cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- Que la resolución administrativa o judicial que hubiera autorizado la primera suspensión o reducción de jornada se produjera entre el 1 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2009, ambos inclusive.
- Que la resolución administrativa o judicial que autorice la posterior suspensión o reducción de la jornada se produzca entre el 8 de marzo de 2009 y el 31 de diciembre de 2009.

Como en el supuesto primero, la reposición se aplicará al mismo derecho a la prestación por desempleo que se consumió durante la suspensión temporal o reducción temporal de la jornada de trabajo. La base de cotización y la cuantía a percibir en los supuestos de reposición serán idénticas a las que correspondieron a los períodos objeto de reposición.

Ahora bien, existen claras diferencias entre el supuesto de extinción del contrato de trabajo, que puede tener lugar hasta el 31 de diciembre de 2011 para que opere la reposición, y el de la sucesión de un nuevo período de suspensión del contrato o reducción de jornada, que solo puede tener lugar antes del 31 de diciembre de 2009. Una previsión de este tipo diferencial puede resultar contradictoria en ciertos supuestos en los que cabe concurrencia de situaciones entre ambas resoluciones, judicial o administrativa, de regulación temporal de empleo. Por eso, no parece fácil adivinar las razones por las cuales no se ha previsto la misma duración en ambos supuestos.

En todo caso, conviene tener en cuenta que si el trabajador ha sido beneficiario de la reposición en virtud de ERE o procedimiento concursal y agotado el derecho a la prestación por desempleo y posteriormente se encuentra en una nueva situación de autorización de resolución administrativa en ERE o resolución judicial en procedimiento concursal, en modo alguno podrá generar derecho a la reposición descrita en el artículo 3.1 del Real Decreto-Ley 2/2009. Asimismo, debe tenerse en cuenta que *el agotamiento de la prestación* en estos casos lleva a la necesidad

de solicitar la reposición del derecho a la prestación por el número de días que se hubieran percibido de desempleo total o parcial en virtud de la anterior suspensión o reducción de jornada ante la entidad gestora. Por cuanto estamos en este caso en el reconocimiento de una nueva prestación, a efectos de solicitud y nacimiento, debe estarse a lo previsto en el artículo 209 de la LGSS (plazo de solicitud de 15 días, inscripción como demandante de empleo y compromiso de actividad).

La norma incluye como excepción al reconocimiento del derecho a reponer la prestación por desempleo una regla de incompatibilidad de este derecho con ciertas Ayudas de naturaleza análoga. Así, se prohíbe acumular las analizadas reposiciones a las Ayudas concedidas, también en concepto de reposición, a los trabajadores incluidos en los Planes de Apoyo destinados a facilitar el ajuste de los sectores afectados por cambios estructurales del comercio mundial. Se trata de Planes que se recogen en la Orden de 5 de abril de 1995, por la que se determinan las Ayudas que podrá conceder el Ministerio de Trabajo e Inmigración a trabajadores afectados por procesos de reconversión y reestructuración de empresas.

En principio, parece adecuado y razonable establecer estos límites al derecho de reposición, máxime teniendo en cuenta que se trata de una medida temporal para situaciones ocurridas en un período de poco más de un año, aunque ello perjudique la eficacia protectora de la medida. En todo caso, debe quedar igualmente claro que el ámbito organizativo –tipo de empresas– y subjetivo –colectivos de trabajadores– ya adolece en sí mismo de importantes limitaciones, en la medida en que, como otras tantas medidas sociolaborales, sean para períodos de crisis o no, sus destinatarios son las medianas y grandes empresas, pero no las pequeñas, que no suelen acudir, por sus dimensiones, a los instrumentos contemplados en la regulación. A este respecto, se ha criticado, entiendo que con razón, que sin perjuicio de la posibilidad de ver en esta medida un intento de fomentar que también la empresa menor acuda a la fórmula del ERE como instrumento de gestión laboral de la crisis de empresa, lo cierto es que el legislador se ha dejado influir notablemente por la «dimensión mediática de los ERE», primando corregir el efecto alarma social en la opinión pública –o mejor la publicada– de estas vías a la realidad, de pequeñas empresas, de nuestro mercado de trabajo ⁶.

En cambio, entiendo que no se le puede reprochar a la medida la búsqueda de un efecto desplazamiento, ya promovido por las autoridades laborales autonómicas y, de momento en gran medida conseguido –aunque no se sabe hasta cuándo–, desde los ERE extintivos a los suspensivos. Las ventajas que se conceden a empresarios y, cómo no, también a trabajadores, son reales y evidencian un modelo de gestión de la empresa mucho más equilibrado y atento a intereses no estrictamente rentabilistas, sin que, con carácter general, pueda verse un riesgo cierto de relajación de la política de salvamento de la empresa por beneficiarse de estos incentivos.

Desde esta perspectiva, la parcial socialización del coste de esta gestión de crisis orientada a la conservación y no a la liquidación de empleos estaría justificada, sea en el plano social sea en el económico.

⁶ Vid. PÉREZ DE LOS COBOS, F. *et al.*, *op. cit.*, pág. 4.

4.2. Eliminación del período de espera para ser beneficiario del subsidio por desempleo.

Situados en el nivel asistencial de la protección ahora, y conforme a lo previsto en el artículo 215.1 de la LGSS, se recordará que para ser beneficiario del subsidio por desempleo es necesario reunir determinados requisitos, que son:

- Figurar inscrito como demandante de empleo durante el plazo de un mes.
- No rechazar oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.
- Carecer de rentas de cualquier naturaleza superiores en cómputo mensual, al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

No obstante, el primer requisito, el relativo al período de espera de un mes como demandante de empleo no se exige en todas las situaciones de desempleo que reconoce la legislación, sino únicamente en las previstas en el artículo 215.1.1 de la LGSS y que son:

- Haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares.
- Haber agotado la prestación por desempleo, ser mayor de 45 años y carecer de responsabilidades familiares.
- Emigrantes retornados que acrediten haber trabajado al menos 12 meses en los últimos 6 años y no tengan derecho a la prestación por desempleo.
- Liberados de prisión después de más de 6 meses, que no tengan derecho a la prestación por desempleo. Con las mismas condiciones, los menores liberados de un centro de internamiento, mayores de 16 años. Y quienes hubieran concluido un tratamiento de deshabitación de más de 6 meses y hayan visto remitida su pena de libertad.
- Haber sido declarado capaz o inválido en grado de incapacidad permanente parcial para la profesión habitual tras un expediente de revisión por mejoría.
- Y los mayores de 52 años que hayan cotizado al menos durante 6 años y reúnan todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación –art. 215.1.3 de la LGSS–.

Pues bien, con el objetivo de eliminar ese plazo de espera, que realmente no es sino una forma eufemística de llamar a un período de desprotección social o de no cobertura en tales situaciones, pues en ese período no se recibe renta alguna, el artículo 4 del Real Decreto-Ley 2/2009 exime de su exigencia para todas aquellas situaciones protegidas por el subsidio por desempleo indicadas, siempre que se haya producido entre el 8 de marzo de 2009 y el 31 de diciembre de 2009.

En estos supuestos, para la determinación del período de carencia de rentas y, en su caso, de responsabilidades familiares, en orden al reconocimiento del derecho se considerará como fecha del

hecho causante aquella en que se produzca la situación protegida –art. 215.3 de la LGSS–. Por lo tanto, el subsidio nacerá a partir del día siguiente a aquel en que se produzca el hecho causante del mismo, por las causas que se establecen para los beneficiarios y la solicitud habrá de realizarse en el plazo de 15 días siguientes al hecho causante, siendo requisito la inscripción como demandante de empleo, salvo que hubiese sido hecha previamente.

Como es conocido, el subsidio, en tanto que prestación asistencial, no tiene una función sustitutiva de rentas propiamente, sino tan solo compensatoria de la citada carencia de ingresos y, por tanto, limitada en su objeto a «la garantía de un mínimo de subsistencia⁷». Por tanto, una vez más, debemos concluir el valor relativo de esta medida, porque no supone realmente aumentar el período de cobertura, sino eliminar un período de desprotección que, en realidad, debería ya haber estado protegido. Y lo que la situación hoy demanda es ampliar la duración de la actual cobertura. Al tiempo que, como también se indicó, deja completamente huero de atención el tema de la cuantía de la prestación, lo que suscita deficiencias de cobertura, con efectos desde luego sociales –no se atiende a las necesidades de las personas y familias sino al índice objetivo, y a la baja, del IPREM–, pero también económicos, porque no permite mantener al beneficiario de la prestación como un consumidor activo y, por lo tanto, como un sujeto clave para el sostenimiento de la actividad productiva.

En este sentido, tampoco modifica el requisito de carencia de rentas, que en el caso de los destinatarios del subsidio, viene a cubrir situaciones de pobreza extrema y no de pobreza relativa, lo que viene suponiendo una renuncia en los objetivos del Estado social y el agravamiento de situaciones de desigualdad⁸. Sin embargo, dado el contexto de crisis, todo hace suponer que los beneficiarios del subsidio se incrementarán, puesto que son cada vez más las familias con todos sus miembros sin empleo, lo que ya está provocando diferentes iniciativas para tratar de afrontar, tanto desde el ámbito estatal como autonómico, esta intolerable situación, insisto, sea en el plano social sea en el plano económico. La mejora de la protección social es no solo un gran amortiguador social de la crisis, por lección de historia, sino también un gran motor económico, también por experiencia histórica.

5. LAS MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO: RETORNO A LA TRADICIÓN

5.1. Planteamiento general.

Cómo no, una norma dirigida a combatir los efectos más nefastos de esta crisis salvaje, tenía que afectar a las llamadas «políticas activas de empleo», pendientes de una profunda, y cada día más urgente, revisión en nuestro país, que aún tiene en el aire el desarrollo de la Ley 56/2003, de Empleo.

⁷ DE LA CASA QUESADA, S. *La protección por desempleo en España. Configuración y régimen jurídico*. Comares. Colección Trabajo y Seguridad Social. Granada 2008, pág. 341.

⁸ ORDEIG FOS, J.M. «El subsidio de desempleo en la Ley General de Seguridad Social». *Actualidad Laboral*, núm., 24. 1996, pág. 479.

Pues bien, siguiendo la misma tónica tradicionalista y poco original, más bien de escaso «riesgo», el Capítulo III del Real Decreto-Ley se destina a incluir otras dos medidas –parece que le ha gustado este esquema dual, de «pareja de baile»– orientadas a intentar incentivar la contratación. Aunque alguna de ellas puede resultar sorprendente, sobre todo la primera que será objeto de comentario, ninguna es realmente «descabellada», como algún comentarista ha podido sugerir. Pero es evidente que sí carecen de la suficiente reflexión y hondura, quizás motivadas por la urgencia de llevar a cabo iniciativas que palien la grave escalada del índice de desempleados, que ya empieza a pesar en exceso, en el plano social sí, sin duda, pero también en el político-electoral.

Las medidas que se establecen en este capítulo son:

- a) *Bonificaciones por la contratación indefinida de trabajadores beneficiarios de las prestaciones por desempleo.*
- b) *Modificación al articulado de la Ley 43/2006, para reimpulsar, por enésima vez –a ver si ahora va la vencida, aunque lo dudo– los contratos a tiempo parcial.*

5.2. La bonificación por la contratación indefinida de trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo.

5.2.1. La controvertida finalidad y el incentivo contenido en la medida.

Por lo que hace a la primera, las nuevas *bonificaciones* por la contratación de modo indiscriminado en el plano subjetivo de cualquier trabajador beneficiario de la prestación por desempleo, sin duda estamos ante la que quizás resulte la medida más controvertida del Real Decreto-Ley, tanto por las dudas que genera su oportunidad como por el posible agravio comparativo que puede provocar entre distintos colectivos de desempleados, como luego evidenciaremos. En este sentido, la falta de originalidad en la técnica –la recurrente bonificación– sí va acompañada esta vez de una importante, aunque de valor dudoso, «innovación», por cuanto que esta medida, de «aplicación preferente sobre las políticas meramente pasivas» –dice la EM–, no se dirige, como ha venido siendo habitual en la última década y media –sin ir más lejos en el Programa de Fomento de Empleo de la Ley 43/2006–, a determinados colectivos de especial dificultad para su inserción ocupacional, pues es suficiente con ser beneficiario de una prestación por desempleo –contributiva o asistencial–. Por tanto, en cierto modo, la política de fomento de empleo vuelve a tener un cariz indiscriminado, no selectivo en el plano subjetivo, como ya sucediera en 1984, lo que da idea de lo desorientados, o más bien desesperados, que deben andar en la «cocina gubernamental» de la política de empleo, dicho sea con todos los respetos, pero la «memoria histórica» debe servir para todo y es un buen instrumento para valorar de dónde venimos y adónde vamos.

Entrando más concretamente en los entresijos técnicos de la medida, hay que decir que el artículo 5 del Real Decreto-Ley prevé que las empresas que contraten, de forma indefinida, y hasta

el 31 de diciembre de 2009 a trabajadores desempleados que sean beneficiarios de la prestación contributiva o el subsidio por desempleo, o la Renta Activa de Inserción (en adelante, RAI), tendrán ***derecho a una bonificación del 100% en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes***, hasta que la cuantía de la bonificación alcance un importe equivalente a la cuantía bruta de la prestación, subsidio o RAI que tuviera pendiente de percibir el trabajador en la fecha de inicio de la relación laboral. Llama en este sentido también la atención el carácter estrictamente temporal que se atribuye a esta medida, pues durará solo hasta final de este año, aunque ya sabemos qué ocurre en España con lo que nace como provisional o extraordinario.

En última instancia tiene su sentido tanto por la intensidad de la crisis como por lo contradictoria que resulta con la línea seguida hasta el momento, la citada política selectiva o de reconocimiento de preferencias a colectivos especialmente en dificultades para acceder, o volver, al empleo, y no ya solo beneficiario del Sistema de la Seguridad Social, en su rama de protección por desempleo.

Asimismo, debe destacarse como novedad la propia modalidad elegida para articular esta bonificación, pues se cubre el 100% de la cuota empresarial por las contingencias comunes, hasta que, como se ha dicho, la cuantía de la bonificación alcance un importe equivalente a la cuantía bruta de la prestación, subsidio o RAI. La cuantía global de la bonificación queda fijada en la fecha de inicio de la relación laboral y no admite novación por cualquier eventual circunstancia posterior, salvo cuando se varíe la jornada pactada o el tipo de contrato claro está. Esta regla tiene sentido puesto que es una medida de limitada duración en el tiempo, tres años, como veremos con posterioridad, con un mínimo de compromiso de mantenimiento del contrato por parte del empresario de un año, al igual que se prevé para la primera bonificación ya estudiada en este comentario.

Se establece una modulación, como es obvio, de la bonificación en los casos de contratos celebrados a tiempo parcial y en los casos de contratación de trabajadores fijos-discontinuos. En los supuestos de contratación a tiempo parcial, la bonificación se reducirá en proporción a la jornada acordada. En los casos de contratación de trabajadores fijos-discontinuos, la bonificación únicamente resultará de aplicación a los periodos de ocupación del trabajador.

En otro sentido, el disfrute de la bonificación no afectará, en cualquier caso –supondrá tan solo una suspensión de la percepción de la misma durante el período en que el trabajador esté contratado y el empresario acogido a la bonificación–, el derecho del trabajador a las prestaciones por desempleo que le restasen por percibir, que se mantendrán (si se trata de un contrato a tiempo parcial) o se recuperarán en el futuro, si así correspondiera.

En lo que se refiere a la concurrencia de Ayudas, la presente bonificación no será compatible con las que tuvieran una misma finalidad. En el supuesto de que la contratación del trabajador pudiera generar el derecho a la aplicación de otras bonificaciones, se aplicará una de ellas, a elección del beneficiario.

Realmente es una precisión que carece un poco de sentido puesto que la bonificación cubre el 100% de las cuotas a abonar por el empresario. Además, damos por supuesto que esta medida será

prioritaria con respecto al establecimiento de otras bonificaciones, por la misma razón de cobertura de la totalidad de la cuantía del pago de cotizaciones.

5.2.2. La introducción de límites temporales y compromisos de continuidad en el empleo como garantía de uso correcto de la medida.

Como requisitos adicionales para el disfrute de la bonificación, el artículo 5 del Real Decreto-Ley establece:

- En los supuestos de desempleados beneficiarios de prestación contributiva: que el trabajador la haya percibido, al menos, durante tres meses.
- Que el empresario se comprometa a mantener el empleo del trabajador durante al menos un año desde la fecha de inicio de la relación laboral.

Es análoga, como se ha dicho, al requisito ya analizado para la bonificación del artículo 1.1 del Real Decreto-Ley. Por eso, en los supuestos de incumplimiento de esta obligación, la empresa habrá de devolver las bonificaciones obtenidas y su conducta sería susceptible de ser sancionada a través del TRLISOS. No tendrán la consideración de incumplimiento del compromiso de estabilidad los supuestos de extinción siguientes: despido disciplinario declarado o reconocido como procedente, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador. Para el comentario de este condicionante remitimos a lo dicho en el análisis de la primera bonificación, la del artículo 1.1.

- El trabajador contratado habrá de mostrar su conformidad con la aplicación de la bonificación, que se expresará en el contrato de trabajo. Este habrá de formalizarse en el modelo oficial que facilite el Servicio Público de Empleo.

Podemos entender que la primera de las limitaciones pretende evitar los despidos pactados entre trabajadores y empresarios para acogerse a la bonificación, y que podrían suponer situaciones de «abuso» y «presión» por parte de los segundos, hacia aquellos trabajadores con contratos temporales, a los que se «obligaría» a permanecer en desempleo un breve período como exigencia del mantenimiento con posterioridad de su puesto de trabajo. La que no tiene sentido es la tercera, la exigencia de consentimiento del trabajador, pues este no se vería perjudicado.

5.2.3. El problema del riesgo de un coste descontrolado de la medida.

Una cuestión importante para este tipo de medidas, basadas sobre todo en la distribución hacia el empresario –socialización a la inversa– de recursos de carácter público, es analizar el coste estimado de la medida, que suele aparecer en las Memorias Económicas que acompañan a este tipo de iniciativas. A este respecto, en principio, el carácter amplio del colectivo potencialmente beneficia-

rio pone de relieve, aun justificada de entrada, un cierto riesgo de desbordamiento del coste sin que se consiga el efecto querido, con los consiguientes problemas no ya solo de ineficacia sino de ineficiencia.

En efecto, con una tasa de paro que se sitúa ya por encima del 14% se supone que estamos ante una medida de mejora de la empleabilidad, que pretende incentivar el empleo y la contratación, esta vez de manera sustancialmente indiscriminada eso sí, porque el colectivo beneficiario se define de un modo muy genérico, sin atender a las cualidades personales y grupales típicas de los últimos programas de fomento de empleo. Además, parece que el Gobierno ha caído por fin en la cuenta de que los desempleados de la construcción no son los únicos que engrosan las listas del paro y el único colectivo de desempleados a atender, con lo que no establece limitaciones por sectores.

De los últimos datos se extrae la siguiente tabla, se puede observar que si bien el número de parados del sector de la construcción es alto, casi lo duplica el del sector servicios:

Total parados	3.207,9
Agricultura CNAE 2009	149,1
Industria CNAE 2009	288,0
Construcción CNAE 2009	584,9
Servicios CNAE 2009	1.147,5
Perdieron su empleo hace más de 1 año	789,1
Buscan primer empleo	249,3

FUENTE: *INE*.

En consecuencia, como se decía, el ámbito al que se dirige es extenso. A este respecto, según datos extraídos de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral que elabora el INE, en el último trimestre de 2008 ⁹, el coste la laboral fue de 2.534,86 euros trabajador/mes. Del coste total por trabajador y mes en que incurre un empleador 547,74 euros corresponden a cotizaciones obligatorias sociales, y 1.897,24 euros a salarios. Por tanto, las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social suponen sobre este un porcentaje de un 29%, una parte importante, pues, del gasto ¹⁰.

Si en el mismo período de tiempo, el coste por subvenciones y bonificaciones de Seguridad Social suponía 22,69 euros, esta cantidad puede incrementarse de llegar a utilizarse esta medida de modo intenso por parte de los empresarios. No obstante, entendemos que no ha de suponer un incremento presupuestario puesto que, desde este punto de vista, es una actuación sustitutiva, al cambiar

⁹ www.ine.es

¹⁰ Como se recordará, el tipo a aplicar en el RGSS es del 23,6 de la Base de Cotización, conforme a lo dispuesto en la Orden TIN/41/2009, de 20 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización de Seguridad Social contenidas en la Ley 2/2008, de PGE/2009.

las prestaciones por las bonificaciones, lo que supondría realmente una transferencia de crédito entre partidas presupuestarias. Pero con un Sistema de Seguridad Social hoy con superávit, pero siempre «amenazado» por diferentes factores, ahora no ya solo sociodemográficos –envejecimiento de la población, mayor esperanza de vida...–, sino también de carácter socio-económico –elevados niveles de desempleo que implican un descenso en las aportaciones–, este tipo de medidas pueden producir un efecto contraproducente, de modo que en vez de «sanear» las cuentas de la Seguridad Social provoque el efecto contrario. En este sentido, una solución concebida por la vía rápida, sin la reflexión necesaria, para quitarse en una misma «tacada» dos problemas incómodos en todos los planos, las elevadas listas de desempleados y el creciente coste del desempleo, podría servir para incrementar de modo descontrolado el gasto del Servicio Público de Empleo Estatal, que es el que paga, ahora por la vía de las políticas activas, no pasivas, esta medida.

Precisamente, otra vía de ampliación del coste de la medida puede ser la clara excepción establecida por el Real Decreto-Ley a la aplicación de algunas de las previsiones en materia de la Ley 43/2006, que es la norma de aplicación supletoria al respecto. En este sentido, la inaplicación del artículo 6.2 de dicha Ley significa que las empresas que hayan extinguido, o extingan, contratos por despidos, incluso los declarados como improcedentes, o, como es más razonable, por despido colectivo, podrán beneficiarse de esta medida de bonificación. En principio, la exención se justificaría por el tiempo de crisis económica que vivimos, pero es claro que incrementa el gasto.

Un incremento que tiene mayor calado si se tiene en cuenta que supone una más que «sustanciosa» mejora respecto del Programa General de Fomento de Empleo, pues la inmensa mayoría de las bonificaciones previstas en la Ley 43/2006, se fijan en cantidades muy inferiores a las cuantías del Real Decreto-Ley 2/2009. En este sentido, el coste de estas medidas por cada trabajador contratado puede rondar, para los tres años, los 10.000 euros.

5.2.4. Los desempleados potencialmente beneficiarios: el riesgo de fomentar un efecto socialmente excluyente de los colectivos más vulnerables.

Pese a sus límites, no cabe duda de que las golosas condiciones de esta medida pueden tener un efecto importante de incentivo para la contratación, aunque con ello no se consiga necesariamente, como acabo de indicar, el objetivo también perseguido de reducción de costes sociales –se reducirá, como hemos visto, el coste del desempleo pero se aumentará el coste de las políticas activas de empleo, de modo que «irá lo comido por lo servido»–. Ahora bien, si desde el plano de la eficiencia nos vamos, como es obligado en un ámbito de protección social como este, al relativo a la eficacia, e incluso a la justicia social, de la medida, también encuentro algunos riesgos que merecen subrayarse, una vez apuntados más arriba.

En efecto, aunque el beneficiario directo de la medida es el empresario que ve reducidos sus costes sociales si contrata a desempleados con prestación, es cierto que el beneficiario último está constituido por este colectivo. Según esta clasificación, a fecha enero de 2009, el número de desempleados susceptibles de ser beneficiarios de este programa de medidas son los que aparecen en la tabla adjunta:

Tipo de prestación	Beneficiarios
Contributiva	1.584.064
Subsidio	571.886
RAI	78.016

Sectores de actividad	Beneficiarios prestación	Beneficiarios subsidio
Industria	198.500	78.000
Construcción	336.200	86.400
Servicios	1.021.500	370.500

FUENTE: *Ministerio de Trabajo e Inmigración. Estadísticas.*

Ya hemos hecho referencia a que la medida se concibe como sustancialmente indiscriminada, puesto que no se dirige a ningún colectivo cualificado por motivos de carácter personal o social –mujeres, jóvenes, personas con discapacidad...– que hacen más difícil su inserción laboral respecto del «desempleado común», esto es, sin estos factores de exclusión ocupacional adicionales. En consecuencia, puede afirmarse con razón que se abandona, siquiera temporalmente, y, en todo caso, se relativiza el carácter selectivo de las actuales políticas de fomento de empleo. En principio, puede pensarse que esta medida es razonable, por cuanto hoy el problema más acuciante es el crecimiento, en apariencia indiscriminado y masivo, de las listas de los desempleados. Ahora bien, es evidente que una lectura más detenida, atenta, y reflexiva, lo que no se ha hecho por el tipo de medida legislativa y por la gran presión social a que responde esta norma, de otro modo poco comprensible, pone de relieve que una aplicación extensa y en cierto sentido de la medida puede generar efectos sociales, y jurídicos, graves, o, en todo caso, perjudiciales para un equitativo reparto de las oportunidades de empleo para los desempleados.

En efecto, la preocupación por reducir al mismo tiempo el coste de la Seguridad Social en su rama de protección por desempleo, ha llevado a adoptar una medida pretendidamente genérica, extensa, generosa, pero que presenta aspectos de diferenciación discutible. Así, por un lado, deja fuera «de un plumazo» a todos los desempleados que no están cobrando algún tipo de prestación, sea porque lo son por demandar su primer empleo o porque no alcanzan el período mínimo de cotización para tener derecho a una prestación, incluso del nivel asistencial. Por otro lado, en cuanto que la bonificación es mayor en este caso que las previstas en la Ley 43/2006, los empleadores tenderán a recurrir a este programa especial, en detrimento del más general o común, por lo que podría producir un efecto desplazamiento, dejando a un lado la contratación de estos colectivos específicos a favor de quienes les resulten más rentables. En consecuencia, la norma inicialmente indiferente a la cualidad de un colectivo específico terminaría siendo un factor de exclusión social del mismo.

Asimismo, comoquiera que se establece que «la cuantía de la bonificación se corresponderá con la cuantía bruta de la prestación, subsidio o RAI que tuviera pendiente de percibir en la fecha de inicio

de la relación laboral» con el límite temporal de tres años, es de suponer que las empresas, buscando su máximo beneficio, requerirán parados con la máxima prestación. Por lo tanto, la tarjeta de demanda de empleo y el percibo de una prestación por desempleo podrán ser sustitutivos del currículo profesional, en más ocasiones de las que sería deseable.

Efectivamente, aquel desempleado que perciba prestación parte de una situación más ventajosa: sus posibilidades de ser contratado son mayores pues resulta «más atractivo» para el empleador por las bonificaciones que ofrece. Frente a ello, quien no es beneficiario de prestación alguna –situación unida, normalmente, a los colectivos más precarizados– además de no tener tal recurso, ven disminuidas sus expectativas de encontrar empleo.

En definitiva, es una medida problemática que, en el mejor de los casos, tendrá efectividad solo en el corto plazo, provocando una mayor segmentación entre los trabajadores y que tiene, además, el inconveniente de desequilibrar el cuadro general de bonificaciones que se configuró en el Programa de Fomento de Empleo contenido en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre. En este sentido, no podemos dejar de hacer referencia a la dimensión de género de estas medidas, en este caso no porque se haya tenido en cuenta sino, precisamente, por lo contrario, de modo que puede tener un efecto de este tipo, pero negativo. Esta es una de las escasas veces, desde hace ya algunos años, que no se hace referencia expresa al colectivo de mujeres como especiales destinatarias de las medidas, y ello por la proximidad que en la actualidad tienen los índices de desempleo entre los dos sexos. Los mayores incrementos se están produciendo entre la población masculina, no obstante hay que reconocer que la femenina ya estaba suficientemente «engrosada», lo que justifica esta situación. Si el mayor número de empleados corresponde al sexo varón, es lógico que sufran más las consecuencias de la pérdida de un puesto de trabajo.

Del mismo modo, son los varones los que más ostentan la condición de perceptores de las prestaciones, tal y como se refleja en el cuadro siguiente. Ello no impediría, sin embargo, que se hubieran arbitrado medidas específicas para el colectivo femenino, que, ante esta situación, seguirá siendo el más perjudicado a la hora de acceder al mercado de trabajo a través de estas contrataciones bonificadas, cronificándose la situación de exclusión del mercado. El siguiente cuadro es expresión del comentario:

Sexo	Tasa de paro	Beneficiarios prestación contributiva	Beneficiarios prestación asistencial
Varones	12,96	1.014.000	584.000
Mujeres	15,14	273.200	329.900

FUENTE: *Ministerio de Trabajo e Inmigración. Estadísticas.*

No obstante la actitud escéptica que mantenemos ante estas medidas, no podemos dejar de reconocer que suponen un estímulo a la contratación que pretende dotar a los desempleados de una garantía de empleo –de actividad– frente a una mejora de la prestación por desempleo –de pasividad–, opción que podía haber sido la escogida por el Gobierno, como medida de protección del ascenden-

te número de hogares en los que ninguno de sus miembros trabajan. Según los datos extraídos del INE, de la Encuesta de Población Activa (EPA), en el cuarto trimestre de 2008 el número de hogares que tienen a todos sus miembros activos trabajando se sitúa en 10.099.100, lo que supone 384.700 menos que en el trimestre anterior y 596.300 menos que hace un año.

Podemos hacer una reflexión final en relación a los beneficiarios de esta medida. Si el derecho a la prestación por desempleo es un derecho indisponible, y según eso, ni el propio trabajador puede disponer de la prestación por desempleo para «comprar su empleo» ¿no hubiera sido necesario establecer medidas cautelares que impidieran al empresario «negociar» con ese derecho, más allá de la simple exigencia de su consentimiento, que es lo que prevé el Real Decreto-Ley?

5.2.5. *El papel de los Servicios Públicos de Empleo.*

Para realizar el cálculo de la duración de las bonificaciones, el Real Decreto-Ley permite al empresario solicitar al trabajador un certificado, emitido por el Servicio Público de Empleo Estatal –no intervienen en esta medida los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, al ser una medida meramente presupuestaria, competencia laboral, vinculada a los presupuestos de la Seguridad Social–, en el que obre el importe de la prestación, subsidio o RAI que le reste por percibir. En todo caso, la bonificación no podrá superar la duración máxima de tres años. En cambio, no se exige una especial implicación de los Servicios Públicos de Empleo –salvo del estatal que ha de certificar las cantidades pendientes de cobro de la prestación– con lo que se hace difícil pensar en el cumplimiento del principio de adecuación del desempleado al puesto de trabajo. Las labores de intermediación de los Servicios Públicos son nulas en estas actuaciones. Se deja pues en mano de los empresarios la selección de los trabajadores. Y es que para activar las políticas se precisan servicios públicos de calidad ¹¹.

Una vez más el tratamiento del papel de los servicios públicos queda algo en entredicho, y evidencia notables contradicciones que alguna vez deberían resolverse. En efecto, si, por un lado, se confía, como se debe, en su importante papel en este objetivo de la activación de las políticas de empleo, y en la mejora de su efectividad, hasta el punto de atribuirle el seguimiento y evaluación de las mismas, por otro, se desmentiría, o se pondría en duda, con la disposición final primera del Real Decreto-Ley. Esta norma autoriza al Gobierno a acordar la prórroga –por un período de dos años adicionales– a los 1.500 orientadores contratados a partir del Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008, cuyo trabajo se justifica en las labores de intermediación que deberían realizar en aplicación de las medidas. En consecuencia, se reconoce, parece, la escasa capacidad de los Servicios Públicos de Empleo para establecer cambios estructurales que permitan una mejora de la adaptación de las políticas, a las situaciones coyunturales y extraordinarias sobrevenidas de las fluctuaciones de la economía y el mercado de trabajo. En realidad, el propio Gobierno ha reconocido en diferentes ocasiones el agotamiento del modelo, aunque todavía no se atreva a operar el cambio que precisamos ¹².

¹¹ Cfr., MOLINA NAVARRETE, C, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, n.º 310, pág. 23.

¹² Véase, a estos efectos, el preámbulo del Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias privadas de colocación y los servicios integrados para el empleo.

5.3. Otra «vuelta» a los contratos a tiempo parcial: modificación de la Ley 43/2006.

El artículo 6 del Real Decreto-Ley modifica la Ley 43/2006 a fin de relanzar, de nuevo y ante los más que evidentes fracasos anteriores, el contrato a tiempo parcial en nuestro país, con el propósito de ampliar el porcentaje de uso, en línea con la media europea, de largo superior a la nuestra. El Gobierno está convencido de que este contrato no ha sido todavía bien entendido en nuestro país, pese a sus «ventajas» en orden a la facilidad que da para la conciliación de la vida laboral y familiar, y para la organización de la empresa. ¿Por qué será que solo el Gobierno ve tantas ventajas y no los que se han de beneficiar de ellas? A tal fin, se contemplan, cómo no, dos medidas. De este modo, el Programa de Fomento del Empleo contenido en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, se modifica en dos sentidos:

- En la consideración de aquellos trabajadores a tiempo parcial cuyas jornadas son muy reducidas –inferiores a un tercio de la jornada a tiempo completo– como desempleados a efectos de las bonificaciones previstas.
- En el aumento del porcentaje de bonificación hasta un 30% el de la jornada pactada en el contrato, sin que pueda superarse el 100%.

Recordemos que hasta ahora las bonificaciones iban desde el 25% para jornada inferior al 25% de la habitual o a tiempo completo, el 50% cuando fuera igual o superior a la cuarta parte, el 75% si era superior a la mitad y el 100% en los casos de jornada igual o superior a las 3/4 partes de la citada jornada habitual o a tiempo completo. Para todo lo que no regule el apartado de la norma que analizamos en cuanto a las previsiones sobre las anteriores bonificaciones se realiza remisión a la Ley 43/2006.

El Real Decreto-Ley resuelve la modificación de la Ley en dos artículos, con objeto de fomentar los contratos indefinidos a tiempo parcial, por las ventajas que ofrece de cara a una mejor conciliación de la vida laboral y familiar, y para una más adecuada organización del trabajo.

A estos efectos, se modifican los siguientes:

- El apartado 1 del artículo 1, para dar cabida, dentro del Programa de Fomento del Empleo, a los trabajadores desempleados «que estén trabajando en otra empresa con un contrato a tiempo parcial, siempre que su jornada de trabajo sea inferior a un tercio de jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable».
- El apartado 7 del artículo 2, para mejorar la *ratio* porcentual de la bonificación que, previamente, se hacía depender de la duración de la jornada pactada, marcando una serie de escalas. En la actualidad, la bonificación «resultará de aplicar a las previstas en cada caso un porcentaje igual al de la jornada pactada en el contrato incrementado en un 30%, sin que, en ningún caso, pueda superar el 100% de la cuantía prevista».

Esta modificación puede dar lugar a situaciones de «ofertas de 3x1», esto es, el incremento del 30% de la jornada pactada en contratos a tiempo parcial puede suponer que un empleador que pre-

cisara dos trabajadores a tiempo completo, contratara a 3 a tiempo parcial, con lo que cubriría con exceso la jornada laboral y no abonaría Seguridad Social por ninguno de ellos, de manera que una de las nuevas contrataciones le saldría «gratis».

6. OTRAS MEDIDAS: LAS DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS Y FINALES DEL REAL DECRETO-LEY 2/2009

Como suele ser habitual, el cuerpo articulado de la norma legal suele seguirse de un amplio conjunto de «cláusulas extravagantes», que a menudo sirven más que para complementar lo dispuesto en el articulado para desvirtuarlo, aplazar su vigencia o establecer excepciones. No es el caso, por fortuna, en esta norma. Así, dejando a un lado las dos disposiciones adicionales, relativas a la financiación de las medidas –a cargo, como siempre, de los Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal–, y las disposiciones transitorias, que tratan de evitar, con carácter general –disp. trans. 1.^a–, que pueda producirse una aplicación retroactiva de las medidas que prevé la norma de coyuntura¹³, y sin perjuicio de la previsión de la disposición transitoria 2.^a para las bonificaciones en materia de regulaciones temporales de empleo¹⁴, lo más destacado es lo que se prevé en la referida disposición final 1.^a.

Esta cláusula habilita al Gobierno a prorrogar durante un período adicional de dos años, la medida de intermediación en el mercado de trabajo establecida por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008, que supuso la contratación de 1.500 orientadores, como refuerzo de las oficinas de empleo. Se contempla la autorización al Gobierno para que pueda prorrogar dos años más el Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, concretamente la contratación de 1.500 orientadores para reforzar las oficinas de empleo en todo el Estado, que gestionarán las Comunidades Autónomas que tienen asumidas las competencias y el propio Servicio Público de Empleo Estatal.

Como es evidente, esto puede justificarse ante el notable aumento del desempleo que puede hacer imprescindible la dotación de más recursos para que los Servicios Públicos de Empleo atiendan las necesidades de los desempleados de la manera más rápida y eficaz posible. Servicio que, además de garantizar el reconocimiento y pago de las prestaciones, debe enfocarse fundamentalmente a la búsqueda de colocación de forma personalizada.

La labor originaria encomendada a estos orientadores se centraba en la prospección de las empresas para la detección de las necesidades de empleo que estas tuvieran. Suponemos que la ampliación de los plazos de sus contratos se plantea en el mismo sentido, esto es, deberán ser los

¹³ Esto significa que los contratos de trabajo celebrados antes de entrar en vigor este Real Decreto-Ley continúan rigiéndose por la normativa existente a la fecha de su celebración. Las bonificaciones que ahora se fijan operan a partir del 8 de marzo de este año, salvo lo que expresamente se establece, en relación a las bonificaciones en supuestos de regulaciones temporales de empleo, en el artículo 1 del propio Real Decreto-Ley.

¹⁴ Conforme a la disposición transitoria 2.^a, las bonificaciones en materia de regulaciones temporales de empleo correspondientes a los períodos ingresados desde la fecha de efectos del Real Decreto-Ley hasta el 8 de marzo de 2009, se ingresarán a las empresas, previa solicitud de devolución de cuotas ante la Tesorería General de la Seguridad Social.

encargados de intermediar con las empresas para ajustar sus necesidades de personal a los perfiles de los desempleados, con ofrecimiento y difusión de los beneficios y bonificaciones contempladas en la presente norma.

No obstante, la gestión de estos orientadores corresponde al Servicio Público de Empleo de las Comunidades Autónomas, con lo que deberán compatibilizar las medidas arbitradas desde el Gobierno Central, con las complementarias que algunas Comunidades Autónomas están poniendo en marcha. Pero la actuación de estos orientadores no se limita a la intervención con las empresas, es más, su objetivo último y su fin primordial, ha de ser la mejora de la empleabilidad de los demandantes de empleo, con lo que su atención ha de centrarse en estos colectivos.

Junto a esta previsión, creo merecedora de reseña también la disposición final tercera, que prevé, como también se anticipó, un calendario de evaluación de las medidas recogidas en la misma, que permita obtener una medida de la efectividad de la norma de cara a una posible ampliación del plazo de vigencia de la misma. Se plantea una revisión trimestral de la aplicación, que permita un análisis de su evolución. La actual situación del empleo, incierta en duración e intensidad, requiere de un estrecho seguimiento que permita comprobar el funcionamiento de las medidas adoptadas (eficacia, disfunciones...), y la necesidad, en su caso, de establecer otras distintas o añadidas. De ahí que la evaluación periódica, prevista en el Real Decreto-Ley (disp. final tercera) de forma trimestral, sea complemento imprescindible para adecuar las medidas en función de la evolución del mercado. Una evaluación que contará con la consulta previa a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, de manera que antes de acabar el año el Gobierno tenga elementos suficientes para decidir su prórroga por un año más o su modificación.

7. REFLEXIÓN FINAL: HAY QUE SEGUIR ESPERANDO A LA REFORMA «BUENA», LA «REFINITIVA»

Finalizado el análisis es útil, a mi juicio, emitir determinadas valoraciones sobre la norma a modo de reflexión final. No se trata de reincidir sobre las cuestiones ya analizadas en el texto, y en las que se ha dado cuenta de todas las medidas, de su contenido y de sus eventuales problemas aplicativos, tratando de dar tanto una solución como mi valoración de su eficacia previsible y, también, de su eficiencia. Ahora, en cambio, es necesario llevar a cabo un balance final, global, sobre el alcance y significado de la norma en el contexto de crisis que vivimos.

De todas las articulaciones de medidas contra la crisis puestas en marcha por el Gobierno se echan en faltan medidas en relación con los autónomos –colectivo muy afectado por la situación, solo tenemos que pasear por las ciudades para ver la cantidad de pequeños comercios que cierran sus puertas–, con la reforma de la formación profesional –necesaria en el proceso de ajuste de la oferta y la demanda–, con los servicios públicos de empleo –a los que ya hemos hecho referencia, esa ansiada modernización que desde la publicación de la Ley de Empleo (Ley 56/2003, de 16 de diciembre) esperamos con ansia–, con el salario mínimo interprofesional –que a pesar de haber superado ya la barrera de los 600 euros sigue siendo insuficiente, y se aproxima más a un salario social–, con la

forma de articular sistemas de movilidad funcional en el seno de las empresas –que probablemente incidirían en el mantenimiento de muchos puestos de trabajo–.

El balance general de la norma favorece, a mi entender, a los empleadores. Seguro que no falta quien los justifica en relación a establecer que son las empresas quienes crean empleo, y, por tanto, ha de ser a ellas a quienes hay que estimular para reactivar el mercado de trabajo. No me cabe duda, pero no podemos perder de vista una revisión más profunda de las políticas de empleo y de los servicios públicos de empleo, de manera que, en tiempos de crisis como los que nos azotan, las consecuencias para el empleo no sean tan nefastas, porque se haya conseguido el «utópico» ajuste entre oferta y demanda.

Y ya que la norma se vuelca con los empresarios ¿por qué no se arbitran medidas estratégicas que sean capaces de salvar negocios viables? o ¿Qué ocurre con los trabajadores no sujetos a ERE y que pierden igualmente su puesto de trabajo y están excluidos del ámbito de aplicación de la norma? ¿Son, en definitiva, medidas de mercantilización del contrato de trabajo?

Espero que las evaluaciones trimestrales arrojen la luz necesaria para dar respuesta a algunas de estas cuestiones en forma de revisión de las políticas. Les aseguro que haremos un seguimiento que probablemente nos de para otro comentario. De todos modos, reconozco y no pierdo de vista, que estas forman parte de medidas –como ya se ha apuntado– coyunturales y paliativas que van en la dirección de intentar frenar esa situación de desplome del mercado de trabajo y de mejorar la protección social de algunos colectivos.

Dicen que los fuegos del verano se apagan en invierno. Parece evidente que España no ha hecho bien sus deberes, quizás por aquello de que si algo te va bien no lo cambies. Pero todos sabíamos que el célebre modelo productivo y de crecimiento era insostenible... No obstante, si no se han hecho las cosas debidas en el momento más correcto, ahora no se puede incurrir en los mismos males... No se pueden aplazar *sine die* las necesarias reformas, que desde luego no es ni la reducción de las cotizaciones sociales ni el abaratamiento del despido –jamás en la historia se han hecho tantos y en tan corto espacio de tiempo en España–, de carácter estructural... Y es que en última instancia, pese a lo que suele creerse con tanta medida de urgencia –a golpe de Decreto-Ley–, también ahora «vísteme despacio –pero bien– que tengo prisa». Esperemos que la próxima reforma, venga o no inspirada por ese salvador, ese nuevo Mesías del Mundo que parece ser Obama, sí sea la «definitiva»... Seguro que se lo volveremos a contar...