



CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DE UN ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REGULAN LOS INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN LABORAL Y OTRAS MEDIDAS DE IMPULSO Y MANTENIMIENTO DEL EMPLEO ESTABLE FINANCIADAS CON BONIFICACIONES EN LAS CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

De conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia, con carácter previo a la elaboración de un proyecto normativo sobre el asunto de referencia, una consulta pública al objeto de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas, potencialmente afectados por la futura norma.

Los eventuales interesados podrán participar remitiendo sus aportaciones a través del portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, "Participación pública en proyectos normativos", subsección "Consulta pública previa" conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa, a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre.

La consulta pública estará abierta desde el día 16 de septiembre hasta el día 7 de octubre de 2021, inclusive.

Al objeto de facilitar la participación en la misma, se facilita la siguiente información sobre el proyecto normativo:

I. ANTECEDENTES DE LA NORMA

El texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, establece entre los objetivos generales de la política de empleo garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo. Asimismo, considera como un objetivo general asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y personas en paro de larga duración, mayores de 45 años.

Para alcanzar estos objetivos resultan necesarias las políticas activas de empleo, que se definen en el artículo 36.1 del citado texto refundido de la Ley de Empleo como el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.



En ocasiones, estas políticas se materializan en medidas dirigidas a establecer bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social focalizadas en incentivar la contratación indefinida de personas desempleadas, la transformación de determinados contratos temporales en contratos indefinidos, la incorporación de personas desempleadas como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas y sociedades laborales o el fomento del trabajo autónomo para determinados colectivos de personas trabajadoras por cuenta propia en atención a sus características personales o a las características profesionales de la actividad ejercida, entre otras medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable para las que se utilizan la misma forma de financiación. Asimismo, en casos excepcionales se incentiva la contratación temporal mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, limitándose al contrato para la formación y el aprendizaje, al contrato de interinidad para determinados supuestos y a la contratación de determinadas personas vulnerables.

Sin embargo, en la actualidad no existe un marco jurídico único para la regulación de las medidas para el impulso y mantenimiento del empleo que se consistentes en bonificaciones con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, sino que por el contrario se encuentran en un conjunto normativo enormemente disperso.

Entre tales normas es de destacar la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, que en su momento supuso un esfuerzo importante para concentrar los apoyos públicos dirigidos a impulsar la utilización de la contratación indefinida inicial por parte de las empresas y favorecer la conversión de empleos temporales en fijos. Asimismo, es destacable la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, a través de la cual se regulan, conforme a los principios de racionalización y seguridad jurídica, todas aquellas medidas de fomento del autoempleo consistentes en bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social en favor de las personas trabajadoras autónomas.

II. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA

La excesiva fragmentación y dispersión de normas que en la actualidad establecen incentivos a la contratación u otras medidas de empleo financiadas con bonificaciones en las cotizaciones sociales va en detrimento, sin lugar a duda, de la transparencia, eficacia y eficiencia de tales medidas, máxime cuando en su conjunto suponen alrededor del 25 por ciento del gasto total en políticas activas del mercado de trabajo. Por ejemplo, en el caso de las bonificaciones de cuotas, que son soportadas con cargo al Presupuesto de Gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, el gasto en el año 2020 ascendió a 1.821,6 millones de euros.

A lo anterior hay que añadir la existencia de incentivos a la contratación financiados mediante subvenciones concedidas por los servicios públicos de empleo, ya sea con fondos estatales distribuidos a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, o bien con fondos propios de las comunidades autónomas o fondos cofinanciados por la Unión Europea, por lo que, al no existir un marco jurídico único, falta una visión integral de las medidas de empleo incentivadas en el conjunto del Sistema Nacional de Empleo.

Consecuencia de lo expuesto en los párrafos anteriores, existen otros problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma, tales como:

- La desactualización o falta de homogeneización de algunas medidas, principalmente en las cuantías de los incentivos dado el tiempo transcurrido desde que se aprobaron.
- La ausencia de un tronco común de disposiciones generales aplicables a todas ellas.
- Las debilidades en los sistemas de información, coordinación y evaluación existentes.

Por otro lado, junto a la dispersión otro problema que aqueja al sistema de bonificaciones para el estímulo al empleo es su propia eficacia. En este sentido, desde hace ya tiempo se vienen desarrollando estudios y análisis sobre las limitaciones de un sistema general de incentivos al empleo. Entre ellos destaca, el reciente estudio de evaluación realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) sobre *'Incentivos a la contratación y al trabajo autónomo'*, **en el que** se constata que, si bien los incentivos deben constituir una herramienta orientada a mejorar la empleabilidad de determinados colectivos, en ningún caso sustituyen a las reformas necesarias para combatir la elevada temporalidad y el alto nivel de desempleo que caracterizan al mercado laboral español.

Esta evaluación ha puesto de manifiesto que tales incentivos, aunque facilitan la obtención de empleo en periodos de crisis, sus ~~los~~ efectos positivos son modestos y se encuentran sobre todo en individuos con un nivel de formación medio-alto. Además, no perduran en el tiempo una vez que desaparece el incentivo.

En definitiva, el proyecto normativo objeto de consulta pública pretende dar solución a los problemas indicados anteriormente, **tomando en consideración los diversos análisis y propuestas existentes al respecto, así como** las recomendaciones del Spending Review sobre incentivos a la contratación de la AIReF.

III. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

Los problemas constatados, según lo expuesto en el apartado anterior, y la solución de los mismos justifican suficientemente la necesidad y oportunidad del proyecto normativo objeto de consulta.

Las subvenciones y bonificaciones a la contratación, que –como se ha dicho anteriormente– suponen alrededor del 25 por ciento del gasto total en políticas activas de empleo, no han logrado resolver los problemas estructurales del mercado laboral español, demostrándose poco eficaces para lograr un impacto que perdure en el tiempo. Por ello, se debe llevar a cabo una revisión **y actualización** de estas, que permita **reordenar los** recursos para reforzar la personalización de las políticas activas, **con el objetivo último** de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en su aplicación. Los incentivos deben orientarse a mejorar la empleabilidad de los colectivos muy específicos de baja empleabilidad, especialmente en periodos recesivos.

Por ello, la revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral constituye una pieza clave del paquete de reformas que serán elevadas al Diálogo Social. En concreto, constituye la reforma 7 del componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.



IV. OBJETIVOS DE LA NORMA

Los objetivos que se pretenden alcanzar con este proyecto normativo son, fundamentalmente, los siguientes:

- Crear un marco jurídico único en el que se integren, ordenen y actualicen todos los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable financiadas con bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.
- Establecer, al mismo tiempo, un tronco común de disposiciones generales aplicables a todas las medidas incentivadas.
- Simplificar los incentivos y homogeneizar los requisitos de las empresas beneficiarias.
- Asegurar una mayor coordinación entre todas las Administraciones públicas con competencias en la materia y con las demás políticas activas de empleo.
- Realizar un seguimiento y evaluación continuos de incentivos, a fin de que puedan mejorarse a partir de la evidencia empírica.
- Focalizar los incentivos en la empleabilidad de las personas desempleadas y para contratos indefinidos. En particular, dirigir los incentivos a colectivos muy específicos de baja empleabilidad.
- Por último, en cuanto a las personas con discapacidad, que suponen el mayor gasto en bonificaciones, rediseñar los objetivos para su contratación poniendo el foco principalmente en los colectivos con especiales dificultades.

V. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

Una vez justificada la necesidad y oportunidad de aprobar la nueva norma, la regulación de los incentivos a la contratación laboral y de otras medidas de impulso y mantenimiento del empleo financiadas con bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, debe realizarse necesariamente mediante norma legal.

No es posible, por tanto, una alternativa regulatoria distinta y, aún menos, una alternativa no regulatoria, ya que los objetivos perseguidos con la nueva norma conllevan la derogación o, en su caso, modificación de disposiciones vigentes con rango de ley.

Madrid, 14 de septiembre de 2021