

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL SOBRE LAS NORMAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SOCIALES, DE GESTION FINANCIERA, DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y DE ORGANIZACION

I. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de septiembre del año en curso tiene entrada en el Consejo Económico y Social un escrito remitido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, por el que se solicita, a los efectos previstos en el apartado 1.2 del art. 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el CES emita un Dictamen sobre las Normas Laborales y de Seguridad Social del Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Sociales, de Gestión Financiera, del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y de Organización.

La normativa objeto del presente Dictamen, a la que se acompaña una Memoria explicativa, constituye una parte del Anteproyecto de Ley arriba mencionado y que integra el conjunto de medidas de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1995.

El texto presenta tres grandes bloques diferenciados establecidos en función de la materia que resulta modificada:

- El apartado de medidas laborales comienza dando nueva redacción al artículo 4 (números 2 y 3) de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre Medidas Urgentes de fomento de la ocupación.
- En segundo lugar, se modifican en este mismo capítulo el apartado 8 del artículo 33 y el apartado 2, párrafo primero del artículo 40 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.
- Del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por el Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, se reforman los números 3 y 4 del artículo 71 y el apartado 6 del artículo 137 bis, al que se le añade un apartado 7 y se da nueva redacción al artículo 145.

- A continuación se establece el Programa de Fomento del Empleo para 1995, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación y en el artículo 17.3 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.
- El tercer bloque de medidas está compuesto por aquellas que son de aplicación al ámbito de la Seguridad Social y que, aun afectando todas ellas al articulado del texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por razón de su distinta naturaleza se han incluido en cuatro capítulos distintos:
 1. Modificaciones en el ámbito de la *recaudación* de la Seguridad Social, por medio de la nueva redacción de los artículos 21, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 104.4, 113.3, Disposición Adicional Vigésimoprimera y de la introducción de una Disposición Final por la que se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda a efectuar las modificaciones presupuestarias precisas para la aplicación de lo previsto en el número 2 del artículo 31.
 2. Modificaciones en el ámbito de la *acción protectora* del sistema de Seguridad Social. Se modifican los artículos 38.1.c), 106.4, la rúbrica del capítulo IV, título II, los artículos 128, 130, 131, 131 bis y 132; se introduce además un nuevo capítulo IV bis relativo a la maternidad; se da nueva redacción a los artículos 134 y 143 que regulan la invalidez permanente, y se añaden al texto legal seis Disposiciones Adicionales, dos Transitorias y dos Derogatorias.
 3. Disposiciones reguladoras del *registro de prestaciones sociales públicas*, así como del suministro de información a las entidades gestoras de prestaciones económicas de la Seguridad Social. Se crean dos artículos nuevos y una Disposición Transitoria en relación a esta materia.
 4. Por último, y en cuanto a las modificaciones llevadas a cabo en materia de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, éstas se regulan en un nuevo artículo que incluye un nuevo número 4 en el artículo 70 y un número 3 en el artículo 71 y modifica los números 2 y 3 del artículo 75, así como en otras

disposiciones nuevas. Este capítulo concluye con una Disposición Transitoria de Adaptación de los Estatutos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales a las previsiones de la nueva redacción del número 4 del artículo 70 de la Ley General de la Seguridad Social.

II. CONTENIDO

La normativa objeto de este Dictamen, en buena parte objeto de reciente regulación tanto en el marco de las relaciones de trabajo como en el de la revisión refundida de las normas de Seguridad Social, pretende responder a la necesidad, expuesta en la Memoria que se acompaña, de adecuar la regulación de las distintas materias contenidas en los textos legales objeto de reforma a una serie de circunstancias y exigencias prácticas surgidas desde el momento de su entrada en vigor, con vistas a una mayor eficacia en su aplicación. La pluralidad y complejidad de las materias, y supuestos legales que se modifican a tenor de la nueva regulación, ha hecho que sean objeto de un tratamiento separado en el Anteproyecto, diferenciándose en una primera aproximación tres grandes capítulos que engloban un conjunto de medidas de contenido muy heterogéneo:

1. Normas Laborales:

A la vista de la experiencia práctica de los primeros meses de aplicación de la Ley 10/1994 y de la Ley 11/1994, por medio de la nueva redacción propuesta, se trata de subsanar algunos aspectos del texto legal que han dado lugar a problemas de interpretación jurídica o a desviaciones en su aplicación.

La Ley 10/1994 de Medidas Urgentes de Fomento del Empleo, ha sido revisada a la vista de las dos recomendaciones que el Defensor del Pueblo dirigió al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el fin de evitar efectos no deseados a que la aplicación de la Ley podría dar lugar. Así, en materia de contratación a tiempo parcial, se suprime la referencia a "días" y "horas" efectivamente trabajadas en relación al cómputo de la jornada laboral del trabajador a tiempo parcial, con el objeto de salvaguardar la proporcionalidad de la protección social al garantizar la inclusión de los períodos de descanso

en el cómputo de la jornada y la acumulación de servicios prestados a más de un empleador.

Respecto al Programa de Fomento de Empleo para 1995 se introducen algunas modificaciones con relación al Programa del año anterior, como son la inclusión de la posibilidad de que las empresas puedan contratar a parados menores de 45 años que lleven más de un año percibiendo la prestación o el subsidio por desempleo, aunque sin reducción en este supuesto de cuotas a la Seguridad Social; la supresión de la oferta genérica para la contratación de trabajadores perceptores y la eliminación del requisito de acreditación de un periodo mínimo de actividad de un año por parte de la empresa.

En cuanto a las modificaciones propuestas que afectan al articulado del Estatuto de los Trabajadores cabe mencionar por su relevancia las siguientes:

- Se establece en el art. 33.8 la responsabilidad de pago del FOGASA del 40% de la indemnización legal que corresponda a los trabajadores en caso de extinción de contrato cuando exista causa objetivamente acreditada para amortizar el puesto de trabajo en las empresas de menos de 25 trabajadores, con el fin de garantizar la compensación de los trabajadores y aliviar la carga económica excesiva que la extinción pudiera suponer en las pequeñas empresas.
- Se da nueva redacción al art. 40.2 fijando la duración mínima del período de consultas en quince días, permaneciendo la referencia al período de 90 días únicamente al objeto de determinar los umbrales de aplicación de la obligación de llevar a cabo tales consultas, en un intento de evitar interpretaciones erróneas en cuanto a que tal duración pudiera ser distinta en función del número de trabajadores afectados.

Por otro lado, la concurrencia de la plena vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de la Ley de Procedimiento Laboral ha conducido a que el legislador estimase necesaria la modificación de determinados preceptos de esta última. En concreto, se proponen los cambios siguientes:

- En el art. 71 de la LPL se prevé una nueva reclamación previa en los diversos supuestos, tanto si se ha producido resolución expresa como si lo

que ha tenido lugar es un acto presunto. Se fijan los criterios para interponer reclamación previa en el caso de que no se dé resolución expresa estableciendo el efecto desestimatorio del silencio administrativo en este caso, una vez transcurridos los plazos correspondientes.

- La duración de los plazos de resolución administrativa será la que se fije reglamentariamente, sin posibilidad de aplicar análogamente los previstos en el mismo artículo para la contestación a la reclamación previa, en la línea de lo ya previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 30/1992.
- Con el nuevo art. 137.bis.6 se pretenden clarificar los efectos de la ejecución de sentencias que declaren injustificada la decisión empresarial en los supuestos del art. 50.1 del Estatuto de los Trabajadores.
- Se suprime en el art. 145 el procedimiento de oficio a instancia de la Autoridad Laboral en materia de modificación sustancial de condiciones de trabajo, en consonancia con la supresión de la intervención administrativa introducida para estos casos por la Ley 11/1994.

2. Normas de Seguridad Social

A todo lo anterior se une la modificación de distintos preceptos del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social recientemente aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, modificación que obedece a razones diversas, las cuales, con expresión de las medidas de reforma concreta, se relacionan a continuación.

En el *ámbito de la recaudación* de la Seguridad Social, los cambios introducidos responden al intento de facilitar la mejora de la actividad recaudatoria de la Seguridad Social a través de una serie de medidas de carácter técnico-jurídico orientadas a lograr la simplificación y la eficacia de la gestión. Cabe señalar las siguientes como algunas de las innovaciones más relevantes:

- Simplificación del procedimiento de reclamación administrativa de deudas para con la Seguridad Social mediante la modificación de la denominación de la misma, que ahora se designa como "reclamación de deuda", tanto

para las correspondientes a deudas por cuotas como las relativas a deudas por otros recursos del Sistema. Se establece asimismo la incidencia automática en la situación de apremio una vez transcurridos los plazos, de modo que únicamente haya necesidad de expedir certificación de descubierto como título ejecutivo específico cuando se expida acta de liquidación.

En el mismo sentido, se especifican los supuestos en que procede tal reclamación, que serán todos aquellos en que exista declaración de la deuda por los sujetos responsables de su pago mediante la presentación de los documentos de cotización correspondientes o cuando la cotización resulte directa o indirectamente determinada en una cuantía fija por la Ley de Presupuestos o por la Orden de cotización del ejercicio de que se trate.

- Establecimiento de un procedimiento de estimación para el cálculo de la deuda en aquellos supuestos en que se desconoce el importe de la misma, ante la ausencia de declaración de los responsables del pago y en los que, por tanto, procede la extensión del acta de liquidación.
- Unificación del procedimiento de impugnación, tanto de las reclamaciones de deuda como de las actas de liquidación, sustanciándose en ambos supuestos mediante el recurso ordinario regulado en la Ley 30/1992.
- Establecimiento de la responsabilidad solidaria de las empresas pertenecientes a un mismo grupo por el pago de deudas por cuotas de la Seguridad Social, trasladando al Anteproyecto la delimitación del concepto de "grupo de empresa" regulada en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.
- Se reducen los supuestos en que opera la compensación de deudas por cuotas de la Seguridad Social, limitándolos exclusivamente a los casos de compensación de deudas con los créditos por prestaciones abonadas en régimen de pago delegado, cuando los documentos de cotización se presenten en plazo reglamentario.

Las medidas propuestas en el ámbito de la *acción protectora de la Seguridad Social* llevadas a cabo en el Título II del citado Texto Refundido van dirigidas al cumplimiento del ya mencionado objetivo de eficacia en la gestión, al que se

añaden otras justificaciones, como la necesidad de adecuación de la definición de determinadas contingencias a la realidad social y la conveniencia de evitar disfunciones que se han venido produciendo en el sistema por la excesiva ambigüedad o permisividad a que daba lugar la anterior regulación. En esta dirección pretenden orientarse las nuevas disposiciones, de las que cabe destacar tres fundamentales:

- Se unifican las actuales prestaciones de I.L.T. e invalidez provisional en una única prestación que se denomina incapacidad temporal.

Se introduce la opción del empresario de que la cobertura de las prestaciones económicas de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes del personal a su servicio, se lleve a efecto por la misma Mutua por la que previamente haya optado para la formalización de la protección, respecto de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- La maternidad, por sus características peculiares, se configura como contingencia específica e independiente de la I.L.T., incrementándose la prestación económica del setenta y cinco por cien actual al cien por cien sobre la base reguladora.
- El procedimiento de evaluación y reconocimiento de la invalidez permanente se residencia en el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en cuanto Entidad Gestora de las prestaciones económicas de la Seguridad Social.

La exigencia de contar con una información exhaustiva y debidamente actualizada de las prestaciones sociales públicas, en aras del estricto cumplimiento de la legalidad vigente en la aplicación de las disposiciones en materia de protección social, cualquiera que sea la Entidad u organismo que las reconozca o gestione su pago, es la finalidad hacia la que se orientan las *modificaciones en el ámbito del Registro de prestaciones sociales públicas y suministro de información a las entidades gestoras de prestaciones económicas de la Seguridad Social*, mediante las que, en evitación de posibles fraudes, se determina y regula la creación del Registro de Prestaciones Sociales Públicas en el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Con ello se

pretende asegurar la coordinación de los datos disponibles en las distintas Administraciones Públicas.

Con las modificaciones en el ámbito de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, contenidas en los artículos 68 y siguientes de la LGSS, se pretende profundizar en la línea iniciada por la Disposición Adicional 14 de la Ley 4/1990, de 30 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, con la adopción de una serie de medidas encaminadas a reforzar la transparencia en la gestión de recursos de naturaleza pública por estas Entidades. Se establecen así medidas cautelares de control de las mismas como son:

- La posibilidad de que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social acuerde la reposición de las reservas obligatorias de las Mutuas, bien con cargo a su patrimonio histórico o mediante el establecimiento de la oportuna derrama.
- La ampliación del catálogo de incompatibilidades de los cargos de la Junta Directiva.
- La limitación de las indemnizaciones de los Directivos de las Mutuas en caso de rescisión contractual y la exclusión de la fusión o absorción de la Entidad como causa de dicha rescisión.
- La previsión del establecimiento dentro de cada Mutua, de una Comisión Ejecutiva, de composición paritaria entre empresarios y trabajadores, como un mecanismo de participación institucional en el control y vigilancia de la gestión de la Seguridad Social desarrollada por las Mutuas, en la línea de lo que ya ocurre con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.
- El cambio de denominación de las Mutuas, que se prevé pase a ser "Mutuas de la Seguridad Social".
- La exigencia de que estas entidades regulen en sus Estatutos sociales la responsabilidad de los asociados que formen parte de la Junta Directiva, así como de los gerentes o figuras asimiladas, en un plazo de seis meses.

III. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES GENERALES

a) De carácter previo

El Gobierno solicita Dictamen sobre lo que parece ser una parte del articulado del Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Sociales, de Gestión Financiera, del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y de Organización. El carácter sectorial y fragmentario de las normas sobre las que se ha de emitir el Dictamen y la falta de conocimiento del contexto de la Ley de la que forman parte, supone una limitación sobre la que este Pleno quiere llamar la atención. En todo caso, esta circunstancia dificulta una adecuada valoración de las cuestiones objeto de este Dictamen.

Con el mismo carácter de observación previa, debe hacerse mención a que a las normas remitidas y la memoria justificativa, no se ha acompañado Memoria Económica, lo que posee especial importancia para valorar debidamente las modificaciones en materia de prestaciones de Seguridad Social y las medidas de fomento del empleo.

b) De carácter general

1. De una manera general, y sin perjuicio de las observaciones que en este Dictamen se contemplan, cabe valorar positivamente los ajustes técnico-jurídicos que tienden a solventar problemas interpretativos surgidos en el todavía escaso tiempo de aplicación de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modificaron el Estatuto de los Trabajadores, el Texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

La pretensión de ajustar técnicamente algunas disposiciones de dicha ley, es correcta en cuanto permite evitar algunas consecuencias perjudiciales para los sujetos de la relación de trabajo, puestas de manifiesto tanto por el Defensor del Pueblo como por este mismo Consejo Económico y Social en su Dictamen sobre el Anteproyecto de aquella Ley, emitido el 21 de diciembre de 1993,

cuando en su punto 5 indicaba la existencia de aspectos que podrían modificarse o mejorarse, tanto desde una perspectiva meramente técnica, como desde el punto de vista social.

La necesidad de realizar modificaciones de normas cuya experiencia aplicativa es tan corta, debe llevar a la reflexión del legislador sobre la conveniencia de conjugar las finalidades económicas y sociales que están en el origen de las reformas, con las exigencias de rigor técnico-jurídico necesarias en la labor legislativa. En este sentido deben interpretarse las modificaciones de los artículos 40 de la Ley 8/1980, 137, bis y 145 de la Ley de Procedimiento Laboral, en cuanto están dirigidas a rectificar deficiencias de los anteriores textos de esos mismos preceptos reformados recientemente.

En el ámbito laboral, son estas mejoras de técnica jurídica el fundamento principal de las medidas propuestas. Todo ello, con independencia de consideraciones sociales sobre las que llamase la atención el informe del Defensor del Pueblo antes mencionado.

2. El Programa de Fomento del Empleo para 1995, además de prorrogar las medidas destinadas al fomento del empleo establecidas en principio para 1994, incorpora modificaciones respecto al programa vigente, con la pretensión de llegar a nuevos colectivos de desempleados, todo ello insistiendo en mantener la filosofía declarada por las reformas del año 1994, de trasvasar el gasto social de políticas de protección a los desempleados a políticas activas de empleo.

El Consejo, sin embargo, llama la atención sobre la necesidad de compatibilizar el desarrollo de estas y otras formas de promoción de empleo con referencia a colectivos específicos, con la progresiva recuperación de sistemas de contratación más estables. Por ello el Consejo estima que los nuevos programas de fomento de empleo dirigidos a aprovechar las posibilidades de una coyuntura favorable, deben preservar los equilibrios logrados con las últimas reformas laborales, cuyo escaso período de vigencia

impide extraer conclusiones definitivas, como se reconoce en la Memoria justificativa del Anteproyecto.

3. Las reformas en el ámbito de la Seguridad Social se proyectan en distintos ámbitos.

Desde una perspectiva formal, la nueva regulación de la Recaudación, de aspectos relativos a la Acción Protectora y la creación del Registro de Prestaciones Sociales Públicas, aunque obligan a modificar el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado recientemente por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio, respetan la sistematización lograda con el Texto Refundido, salvaguardándose las exigencias de legalidad al llevarse a cabo la modificación mediante norma con rango de Ley.

Las modificaciones del Procedimiento Recaudatorio de la Seguridad Social pretenden aumentar la eficacia de los mecanismos de gestión de la recaudación y parecen oportunas, en cuanto que se garanticen expresamente los principios de seguridad jurídica, audiencia del interesado y garantía de defensa frente a los órganos de gestión recaudatoria de cuotas y recursos de la Seguridad Social.

La reforma de la Acción Protectora de la Seguridad Social con la reordenación de la incapacidad laboral transitoria y la invalidez provisional, así como la nueva regulación de la contingencia de maternidad, racionaliza la cobertura de la protección de la "incapacidad laboral" en su conjunto. Por un lado, unifica situaciones que responden a una misma contingencia, como son la I.L.T. y la invalidez provisional, y, por otro, se desliga la maternidad de la incapacidad por cuanto ni el parto ni el postparto son equiparables a una incapacidad. Las nuevas concepciones respecto a la función social de la maternidad y la asunción de obligaciones por ambos progenitores en lo que se refiere a la atención de los hijos, exigían adaptar en el ámbito de la protección de la Seguridad Social una normativa inadecuada a esa nueva concepción, adaptación que ya tuvo su primera plasmación legal en la reforma del Estatuto

de los Trabajadores así como en la de la Ley de la Función Pública realizada por la Ley 3/1989 de 3 de Marzo.

El Consejo Económico y Social destaca el incremento de la cuantía de la prestación económica por maternidad, que pasará del setenta y cinco por cien al cien por cien de la base reguladora. La elevación hasta el cien por cien nos situará algo por encima del nivel medio de cobertura de los países de la Unión Europea, que está en el noventa y seis por ciento. La Directiva del Consejo 92/85/CEE, cuya entrada en vigor se ha producido en 1994, ya definió unos niveles mínimos de protección, y la Recomendación 92/442 del Consejo Europeo de 27 de julio pretende garantizar que las mujeres que interrumpan su actividad profesional por motivos de maternidad se beneficien de una protección social adecuada. Con la nueva normativa, se da satisfacción a una tradicional demanda femenina y se cumple un compromiso del Gobierno contenido en el II Plan de Igualdad para las Mujeres. El mismo significado tiene para el Consejo la extensión de la protección por maternidad a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia incluidos en los Regímenes Especiales.

La unificación de la I.L.T. y la invalidez provisional presenta aspectos favorables desde la perspectiva de la protección. Así, la disminución de los plazos de duración de la incapacidad temporal durante los que persiste la obligación de cotizar y la reserva del puesto de trabajo, que se contempla en la Disposición Adicional Segunda (dos años a contar desde la fecha de la resolución por la que se declare la invalidez permanente), permite paliar en alguna medida la incertidumbre del trabajador ante la declaración de la invalidez permanente.

El Anteproyecto remitido al Consejo, contiene una Disposición Adicional a través de la cual se prevé que la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal, cualquiera que sea la contingencia de la que derive, pueda llevarse a cabo siempre, a opción de las empresas interesadas, por Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. También se introducen modificaciones que afectan al

régimen jurídico de estas entidades -Estatutos, control de la gestión y del gasto, incompatibilidades de sus órganos de gobierno, y participación institucional- reforzando, en definitiva, el control público de las mismas, de forma simultánea al aumento de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social, a través de la gestión económica de la incapacidad temporal de los trabajadores cuya empresa haya optado por formalizar su cobertura a través de una Mutua.

Estas medidas suscitan la necesidad de un debate, que hasta la fecha no se ha producido, en torno al marco en que hasta el momento se viene desarrollando la colaboración de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en la Gestión de la Seguridad Social, y sobre el papel de estas entidades en el futuro, debate que con ocasión de una reforma parcial como la presente resulta por fuerza limitado.

La creación del Registro de Prestaciones Públicas constituye una medida necesaria para superar las limitaciones del Banco de Datos de Pensiones Públicas como medio para lograr una mayor eficacia de los mecanismos de control del gasto en protección social; el Registro está integrado no sólo por las pensiones del Sistema, sino por otro importante número de prestaciones económicas, de cuyo destino a los fines sociales que las justifican depende en buena medida el mantenimiento y perfeccionamiento de los actuales niveles de protección social pública.

IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Medidas laborales.

- a) Primer párrafo del número 2 y número 3 del art.4 de la Ley 10/1994, de 19 de mayo.**

La generalización del ámbito de aplicación del contrato a tiempo parcial a otras modalidades de contratación de duración determinada, suscita alguna duda acerca de su virtualidad práctica en algún caso concreto. Así, por ejemplo, en el contrato de aprendizaje, en el que un contrato a tiempo parcial es susceptible de producir disfunciones en el régimen de esta modalidad y en su objeto, ante la necesidad de conjugar las exigencias formativas con una prestación laboral parcial. La anterior consideración, unida al riesgo de desprotección que en estos casos podría ser mayor, aconsejaría excepcionar algún supuesto en la contratación a tiempo parcial .

La ampliación de la cobertura de Seguridad Social a los contratos a tiempo parcial concertados con más de un empleador, atendiendo a la Recomendación del Defensor del Pueblo, que motiva la reforma del apartado 3 del art. 4, obligará a regular por vía reglamentaria la forma en que se ha de cumplir la obligación de cotizar conforme a los nuevos niveles de protección social. El Consejo advierte sobre la conveniencia de que dicho desarrollo reglamentario, además de reforzar el control sobre la cobertura de los trabajadores contratados a tiempo parcial por más de un empleador, arbitre mecanismos adecuados de distribución proporcional de la cotización a cargo de más de un empleador, de forma que no supongan alteración a posteriori del equilibrio de contraprestaciones de los contratos celebrados inicialmente por uno o más empleadores sin alcanzar el umbral de cobertura total.

En relación con el último párrafo de este precepto, el Consejo reconoce la intención del Anteproyecto de evitar las consecuencias que la distribución irregular de la jornada pueda tener en la protección social de los trabajadores contratados a tiempo parcial.

No obstante, pone de manifiesto que la concreta fórmula utilizada puede producir defectos de protección, sin duda no queridos, a través de la concentración de jornada en breves períodos de tiempo dentro del período de duración del contrato. De esta forma, un contrato de trabajo a tiempo parcial de un año de duración con distribución irregular podría limitar la protección social,

aunque la jornada efectiva de trabajo se concentrara en tres meses de jornada plena.

El Anteproyecto de Ley debiera redactarse en términos tales que excluyera posibilidades de este tipo.

b) Art. 33.8 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

La extinción de contratos por causa económica del art. 52, c del Estatuto de los Trabajadores, tiene la misma causa que la del art. 51.1. Ello podría haber justificado una diferente ordenación sistemática de ambos preceptos. Siendo la causa de ambas formas de extinción la misma, carecería de razón que no se contemplara el abono a cargo del Fondo de Garantía Salarial de parte de la indemnización a que dé lugar la extinción prevista en el art. 52 c), cuando por otra parte dicha extinción es susceptible de afectar en mayor medida a la pequeña empresa.

c) Art. 40, apartado 2, párrafo primero de la Ley 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores.

La nueva redacción del apartado 2, párrafo primero del art 40 del Estatuto de los Trabajadores, clarifica la duración del período de consultas, en relación con el plazo de noventa días fijado a efectos de determinar los umbrales para aplicar la obligación de llevar a cabo las consultas previas a los traslados. Se considera una mejora técnica necesaria.

d) Art.71 números 3 y 4 del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990 de 27 de abril.

La reforma que se proyecta sobre el régimen de la reclamación previa a la vía jurisdiccional social, altera un singular régimen de agotar la vía administrativa como requisito de procedibilidad de las demandas en materia de Seguridad Social.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su Disposición Adicional Sexta, punto 1, que *"La impugnación de los actos de la Seguridad Social y Desempleo, en los términos previstos en el art. 2º del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, así como su revisión de oficio, se regirán por lo dispuesto en dicha Ley."* El art.120 de la Ley 30/1992, que inicia el capítulo I del título VIII, referido a las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales, señala que la reclamación previa se tramitará y resolverá además de por las normas contenidas en dicho título, por aquéllas que en cada caso sean de aplicación, y sólo supletoriamente por las disposiciones de esta Ley.

El Consejo estima pertinente advertir sobre la conveniencia de no alterar el actual régimen de la reclamación previa establecido en el art. 71 de la Ley de Procedimiento Laboral, por cuanto la entrada en vigor de la Ley 30/1992, no impide el mantenimiento de este régimen singular de reclamación previa que comporta la ventaja de su mayor simplicidad y celeridad, acorde con los principios que informan el Proceso Laboral, del que como actuación preprocesal forma parte. La armonización con la nueva Ley de Procedimiento Administrativo puede realizarse excepcionando las reclamaciones en materia de Seguridad Social del régimen general del silencio administrativo positivo. La multiplicidad de reclamaciones en materia de Seguridad Social, así como de entidades y organismos que intervienen en la declaración y reconocimiento de derechos en esta materia, incluidas las prestaciones del sistema de protección al desempleo, junto a la falta de desarrollo reglamentario de los procedimientos administrativos y de los plazos y efectos del silencio en estos casos, aconsejaría mantener la actual redacción del art. 71 para los procedimientos administrativos a que se refiere el art. 2, apartados b) y c) de la Ley de Procedimiento Laboral .

e) Art.137 bis de la Ley de Procedimiento Laboral.

La fórmula propuesta en el texto legal aquí dictaminado presenta algunos importantes problemas de orden jurídico que deberían subsanarse. El nuevo esquema de posible revisión judicial de las decisiones modificativas del empresario parece proponer, como consecuencia lógica, la revalidación de la misma, de entender el juez que está justificada, o su negación - su rechazo-, de entender que carece de suficiente justificación. Por ello, parece que el empresario debería estar a la resolución judicial, observándola en los términos que la misma establezca. Lo que, en cualquier caso, no se compadece con esta lógica es que, habiendo declarado el juez que la modificación no aparece justificada, el empresario pueda, no obstante, mantenerla, trasladándose al propio trabajador, en clara anomalía procesal, y como única defensa contra dicho incumplimiento, la posibilidad de pedir la extinción del contrato ex art.50.del Estatuto de los Trabajadores.

De esta forma, el trabajador cuyo contrato se modifica sin justificación, debe acatar ese comportamiento empresarial antijurídico o actuar la extinción de su contrato, con las consecuencias sociales previsiblemente indeseables, no obstante la cuantía de las indemnizaciones previstas.

Normas de Seguridad Social

1.- Modificaciones en el ámbito de la Recaudación

Art.26, número 2, párrafo segundo del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La nueva redacción pretende reducir al máximo los supuestos en que puede operar la compensación de deudas por cuotas de la Seguridad Social, que se limitan en exclusiva a los casos de compensación con los créditos por prestaciones abonadas en régimen de pago delegado cuando los documentos de cotización se presenten en plazo reglamentario.

El Consejo Económico y Social considera que no debiera descartarse regular un régimen de compensación de deudas que, con las necesarias garantías para la Tesorería de la Seguridad Social, posibilitara la compensación de deudas a instancias del obligado al pago, por créditos contra la Seguridad Social derivados no sólo del pago delegado de prestaciones. En este sentido, el Reglamento General de Recaudación, Real Decreto 1684/1990 de 20 de diciembre, contiene un sistema de compensación de deudas de acreedores de la Hacienda Pública, que con las adaptaciones precisas, podría servir de referencia .

Arts. 28 .1 y 30.3

El art. 28 apartado 1, regula los recargos de mora y apremio aplicables a las deudas que no sean cuotas, para lo que emplea la expresión deudas con la Seguridad Social que tengan el carácter de ingresos de derecho público y cuyo objeto esté constituido por recursos distintos a cuotas.

Por su parte, el apartado 3 del art. 30 al referirse también a deudas que no sean cuotas se refiere sólo a recursos de la Seguridad Social distintos a cuotas. Aunque parece que bajo estas dos diferentes expresiones se trata del mismo concepto, quizá convendría unificar los términos.

Arts. 33 y 34.

La reforma de los artículos 33 y 34, junto a la simplificación de los títulos ejecutivos -reclamaciones de deuda y actas de liquidación-, altera de forma importante el proceso en vía ejecutiva, por cuanto transcurridos los plazos que para el pago de deudas se establecen, se incurre automáticamente en situación de apremio, sin que medie acto administrativo que lo declare, al desaparecer la providencia de apremio. Los motivos tasados de oposición al apremio, que en la actual redacción de los apartados 2 y 3 del art. 34, pueden formularse en el plazo de quince días siguientes al de su notificación, son los mismos que al desaparecer la providencia de apremio puede esgrimir el deudor para oponerse al embargo, según la redacción propuesta para el

art.34. El nuevo texto del art. 34 no contempla la forma de manifestarse el acto administrativo del embargo y su notificación, y tampoco el plazo dentro del cual puede formularse la oposición al mismo. Debiera regularse expresamente la forma de producirse el acto de embargo, su notificación y, sobre todo, fijar el plazo de oposición a la notificación de embargo.

Art. 104.4.4.

El Consejo estima que tanto el concepto como el tratamiento que hace el Artículo 104.4.4 del Anteproyecto sobre los grupos de empresa es absolutamente inadecuado e incompatible con el marco jurídico vigente en los ámbitos mercantil, laboral, fiscal y con las exigencias de una economía integrada en el ámbito europeo.

2.- Modificaciones en el ámbito de la Acción Protectora

Art. 133 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La mejora de la protección social de la maternidad, con el incremento de la cuantía de la prestación económica, debiera complementarse con una modificación del período de carencia. La exigencia de un período mínimo de cotización de ciento ochenta días durante el año inmediatamente anterior al parto, excluye de la cobertura por maternidad a un importante número de trabajadoras con contratos de corta duración o a tiempo parcial, que les impiden alcanzar los ciento ochenta días de cotización en el último año. Por ello, sería razonable, en consonancia con el espíritu de la reforma de la prestación por maternidad, que los ciento ochenta días de cotización puedan computarse durante los últimos cinco años anteriores al parto, porque no parece que exista justificación para un trato legal del subsidio por maternidad más desfavorable que el del subsidio por incapacidad temporal.

Disposiciones adicionales.

La Disposición Adicional sobre Prestaciones por maternidad en los regímenes especiales de la Seguridad Social, establece para los trabajadores pertenecientes al régimen especial de empleadas de hogar el requisito imprescindible de estar al corriente de pago en las cuotas a la Seguridad Social, para que pueda reconocerse y abonarse la prestación por tal causa. Se sugiere redactar el texto de manera que tal requisito, cuando la obligación de cotizar corresponda legalmente al empleador, opere en los términos del régimen general de trabajadores por cuenta ajena, manteniendo el requisito cuando la obligación corra a cargo del empleado.

Los efectos de las situaciones de incapacidad temporal e invalidez permanente sobre la relación laboral, se recogen en una Disposición Adicional sin número en la que se establece que "será causa de suspensión del contrato de trabajo la situación de incapacidad temporal de los trabajadores". Se sugiere que las referencias contenidas en la Ley 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores, en el art. 45 a la I.L.T. y en el art.46 a ambas, se armonicen conforme a la regulación propuesta en el Anteproyecto respecto a los efectos suspensivos del contrato de trabajo.

V. CONCLUSIONES

El carácter fragmentario y sectorial de los preceptos contenidos en el Anteproyecto remitido por el Gobierno condicionan el alcance de este Dictamen, al impedir un análisis global del conjunto de medidas que acompañan a los Presupuestos Generales del Estado que, lógicamente, se presentan interrelacionadas para servir a las finalidades de política económica de éstos.

No obstante, el Consejo, en la medida en que el Gobierno asuma las observaciones de carácter general y al articulado contenidas en el Dictamen, considera que las Normas Laborales y de Seguridad Social del

Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Sociales, de Gestión Financiera, del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y de Organización, pueden responder a los objetivos pretendidos en los diferentes ámbitos de actuación, por lo que, con la reserva señalada, se emite una valoración global favorable a la normativa presentada para Dictamen.

Madrid, 29 de septiembre de 1994

El Secretario General
P.A. La Jefa de Dpto. de Pleno
y Comisión Permanente

Carmen Cuesta Gil

VºBº El Presidente

Federico Durán López

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO TERCERO D. JAVIER MATÍA PRIM Y D. JAIME MONTALVO CORREA

Nuestra posición ha sido favorable al conjunto del Dictamen. No obstante, discrepamos del contenido del mismo en el Apartado relativo a la valoración del proyecto de reforma del art. 104.4 de la Ley General de Seguridad Social. El texto del Dictamen en este punto es fruto de la aprobación por el Pleno del Consejo de una enmienda que no contó con nuestro voto positivo.

La razón de la discrepancia radica en la valoración negativa que el Dictamen hace de esta concreta reforma. No podemos estar de acuerdo en que el concepto y el tratamiento de los grupos de empresa en esta materia sea "absolutamente inadecuado e incompatible con el marco jurídico vigente en los ámbitos mercantil, laboral, fiscal y con las exigencias de una economía integrada en el ámbito europeo".

Por el contrario, entendemos que dicho tratamiento se impone en el conjunto de las economías europeas y que los grupos de empresa han sido ya objeto de una regulación similar a la pretendida por el Proyecto del Gobierno en diversos ámbitos de nuestra realidad.

En el contexto de una reforma de recaudación de la Seguridad Social nada parecía más lógico que su consideración, puesto que debía contemplarse inevitablemente el trascendental problema de la responsabilidad por el pago de las cuotas. Es cierto que la problemática de los grupos de empresa es compleja y abarca muy distintos campos: mercantil, fiscal, financiero, laboral, etc.. Ello nos lleva a considerar - y así se hacía constar en el texto de la Propuesta de Dictamen sustituido por el actual - que ha llegado el momento de abordarla en su totalidad, asumiendo sus distintas perspectivas y de forma coherente y global, sin perjuicio de que pueda matizarse sus consecuencias en los distintos ámbitos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN COLECTIVAMENTE LOS CONSEJEROS DEL GRUPO SEGUNDO AL DICTAMEN SOBRE LAS NORMAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SOCIALES, DE GESTION FINANCIERA, DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y DE ORGANIZACION

De conformidad con lo expuesto por los portavoces del Grupo Segundo en el Pleno del Consejo celebrado el pasado día 29 de septiembre, expresando discrepancias sustanciales con el Proyecto de Dictamen debatido en la mencionada sesión, y que dio lugar al voto contrario al mismo por parte de los Consejeros miembros de dicho Grupo, conforme a lo previsto en el Art. 43 del Reglamento del CES, se formula colectivamente como Voto Particular lo siguiente:

1. El Grupo Segundo considera que el apartado correspondiente a los Programas de Fomento de Empleo debería complementarse el texto del Dictamen con un párrafo adicional que recogiera una expresa valoración positiva del mismo.

De otra parte, este Grupo entiende que el Consejo debería llamar la atención sobre la conveniencia de incorporar a los Programas de Fomento de Empleo a los Trabajadores que, no siendo beneficiarios de prestaciones, se hallan en situación de desempleo, en evitación de posibles discriminaciones, y para favorecer la contratación de tales colectivos.

2. El Grupo Segundo entiende que debería ser modificado el segundo párrafo de la pág. 8 ("Estas medidas...por fuerza limitado"), por considerar insuficiente el análisis y valoración relativo a la propuesta de colaboración de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, siendo al respecto criterio de este Grupo Segundo que falta incorporar el tratamiento adecuado de los aspectos médicos sanitarios, determinantes de aquellas prestaciones económicas.

De otro lado, las reformas que, con carácter general, se pretende operen en el ámbito de la gestión de las Mutuas Patronales, distorsionando su actividad, han de considerarse precipitadas y negativas, en tanto no se produzca el necesario debate en torno al marco de colaboración de las Entidades Privadas en la gestión de la Seguridad Social, y sobre el papel de estas Entidades en el Futuro, debate que no parece oportuno acometer de forma fragmentaria con ocasión de una Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado.

3. El Grupo Segundo discrepa de la valoración que se efectúa en la pág. 10, apartado e) del Dictamen por entender ajustado el contenido del Anteproyecto a las previsiones del legislador, materializadas en la reforma reciente del Estatuto de los Trabajadores, y, en tal sentido, este Grupo estima que el texto que se propone para el número 6 del art. 137 bis de la Ley de Procedimiento Laboral clarifica los efectos que, en fase de ejecución de Sentencia, ya prevé el art. 50.1c) del Estatuto de los Trabajadores, completando, de otra parte, la redacción original de dicho precepto de la Ley Procedimental.
4. En cuanto a la modificación del Régimen recaudatorio de la Seguridad Social, y, en especial, en el art. 36 del Anteproyecto, se intentan resolver precipitadamente cuestiones que aún no han sido planteadas formalmente en el ámbito que les es propio, cual es el fiscal y tributario, introduciendo así, a juicio de este Grupo Segundo, factores posiblemente distorsionadores de lo que en su día haya de ser el régimen jurídico de referencia general obligada, razón por la que este Grupo entiende que el Anteproyecto debería ser valorado negativamente en este apartado.

Madrid, a 30 de Septiembre de 1994.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN COLECTIVAMENTE LOS CONSEJEROS DEL GRUPO PRIMERO AL DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL SOBRE LAS NORMAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SOCIALES, DE GESTION FINANCIERA, DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y DE ORGANIZACION.

Los Consejeros integrantes del Grupo Primero discrepamos parcialmente con el dictamen aprobado por el Pleno en dos aspectos que a continuación exponemos:

Programa de fomento de empleo

Consideramos que la referencia contenida en el apartado III-B-2, párrafo segundo, del dictamen, sobre la necesidad de recuperar progresivamente fórmulas de contratación más estables y mantener los equilibrios logrados por la reforma laboral resulta excesivamente tímida. En nuestra opinión, existen aspectos que merecen una consideración más extensa y profunda en las modificaciones del programa de fomento del empleo propuestas, pues, aunque compartimos plenamente la urgencia de luchar contra el paro de larga duración y el acierto de transferir gasto social de protección a políticas activas de empleo, estimamos que tales objetivos deben realizarse de forma selectiva, mediante programas concretos, pero no ampliando sin más la posibilidad de la contratación temporal a todas las empresas y a todos los perceptores de prestaciones por desempleo que lleven al menos un año inscritos, pues esto significa, en la práctica, recuperar en gran medida el derogado contrato temporal del Real Decreto 1989/1984, y quebrar uno de los pretendidos pilares de la reciente reforma laboral: el retorno al principio de causalidad en la contratación.

No puede olvidarse que los impulsores de la reforma laboral argumentaron que la recuperación del principio de causalidad en la contratación temporal hacía más rígida la entrada en el mercado de trabajo y era el contrapeso necesario

para mantener el equilibrio del sistema tras la flexibilidad introducida en la extinción del contrato -despido- y en la vida del mismo -movilidad y modificación de condiciones-. Pues bien, poco tiempo después de la entrada en vigor de la reforma laboral, y una vez flexibilizadas la salida del mercado de trabajo (despido) y la permanencia en el mismo (movilidad y modificaciones), se recupera la flexibilidad en la entrada al mercado de trabajo a través de la contratación temporal sin causa, con lo que se produce un evidente desequilibrio en el sistema, abriéndose de nuevo la posibilidad de contratación temporal con la única limitación de que se refiera a perceptores de desempleo que lleven inscritos al menos un año. De esta forma los desempleados incluidos en dicho grupo verán aumentadas sus probabilidades de ser contratados en precario; a cambio verán reducidas sus expectativas los desempleados que no se encuentren en dicho colectivo, y todos tendrán menos probabilidades de ser contratados por tiempo indefinido ante la enorme extensión que adquiere de nuevo la posibilidad legal de contratación temporal.

Regulación del concepto de grupo de empresas

Discrepamos de la valoración negativa que en el dictamen se realiza acerca de la inclusión del concepto de grupo de empresas en el Anteproyecto de Ley dictaminado. Consideramos que la definición recogida en el Anteproyecto es coherente con la ya implantada en los ámbitos fiscal y mercantil y que ahora se acoge en materia de Seguridad Social. Estimamos, además, que debiera haberse aprovechado la oportunidad de este Anteproyecto de Ley para solucionar el problema de grupos de empresas en el ámbito de la legislación laboral y establecer la responsabilidad entre las diferentes empresas del grupo a fin de garantizar los derechos de los trabajadores. A tal efecto entendemos que debe adoptarse la definición que figura en el Anteproyecto de Ley sometido a este Consejo.

No puede ignorarse, en este aspecto, que la motivación recogida en la memoria justificativa del Anteproyecto sobre la necesidad de combatir el fraude a la Seguridad Social que se produce a través de los grupos de empresa, es plenamente aplicable también a la esfera laboral, por cuanto tales grupos

vienen sirviendo frecuentemente para eludir las responsabilidades que la legislación laboral impone a la empresa frente a los trabajadores.