

Dictamen 6 2024

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
26 DE JUNIO DE 2024

Sobre el Anteproyecto de Ley
por la que se modifica el texto
refundido de la Ley del Estatuto
de los Trabajadores, aprobado
por el Real Decreto legislativo
2/2015, de 23 de octubre,
en materia de extinción
del contrato de trabajo



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 867-2024

Colección Dictámenes

Número 6/2024

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, julio de 2024

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-xxxxxxxxxxxxxxxx-2024

Imprime

Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 26 de junio de 2024, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 4 de junio de 2024 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Trabajo y Economía Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo. La solicitud fue trasladada a la

Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para la elaboración de una propuesta de dictamen. Se solicitó la emisión del dictamen en el plazo de quince días.

El texto remitido se acompaña de la preceptiva Memoria de análisis de impacto normativo, dividida en los siguientes apartados: contenido, análisis jurídico, adecuación al orden constitucional de distribución de competencias en la materia, descripción de la tramitación, análisis de impactos y evaluación *ex post*.

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen tiene como principal objetivo la eliminación de la automaticidad en la extinción del contrato de las personas trabajadoras que acceden a la situación de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez. Ello pretende garantizar los derechos de las personas con discapacidad y adaptar el ordenamiento español a los textos normativos supranacionales sobre la materia, en particular, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Directiva 2000/78 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, a raíz de la interpretación de esta por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en su sentencia de 18 de enero de 2024 (Asunto C-631/22).

El artículo 5 de la Directiva 2000/78 establece que “a fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidades, se realizarán ajustes razonables [...] para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario”.

La interpretación de ese artículo, junto con los artículos 2 y 4, fue objeto de la mencionada sentencia del TJUE de 18 de enero de 2024. Esta tuvo su origen en una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas

Baleares, la cual versaba sobre si la extinción automática de la relación laboral de un trabajador en situación de incapacidad permanente total para su profesión habitual [en aplicación de una norma nacional, en concreto del artículo 49.1.e) de la LET], sin que la empresa viniese obligada con carácter previo a llevar a cabo ajustes razonables en el puesto de trabajo, podía suponer una discriminación por razón de discapacidad.

En primer lugar, el TJUE afirma que una persona con una incapacidad permanente total es una persona con discapacidad a los efectos de la Directiva 2000/78, lo que viene reforzado por su consideración como tal por la legislación española y, en particular, por la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad, que las asimila a efectos del derecho al trabajo.

El TJUE concluyó que, a tenor de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la Directiva, el artículo 5 “debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece que el empresario puede poner fin al contrato de trabajo por hallarse el trabajador en situación de incapacidad permanente para ejecutar las tareas que le incumben en virtud de dicho contrato debido a una discapacidad sobrevenida durante la relación laboral, sin que el empresario esté obligado, con carácter previo, a prever o mantener ajustes razonables”. No obstante, la obligación de realizar ajustes razonables, entre los que se puede encontrar el cambio a otro puesto según la citada sentencia (apartados 44 a 46), no podrá

ser exigible cuando suponga una carga excesiva para el empresario. El TJUE señala que, en la valoración de si la carga es excesiva, se debe tener en cuenta el tamaño, recursos financieros y volumen de negocios de la empresa en cuestión y los costes en los que se incurra.

El Consejo Económico y Social ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la situación y los derechos de las personas con discapacidad. Ello se ha materializado tanto en la emisión de dictámenes

preceptivos como en la elaboración de informes a iniciativa propia y en el tratamiento de dicha cuestión en su Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de España. El CES se ha mostrado, así, a favor de impulsar medidas destinadas a garantizar el derecho de igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, así como su integración e inclusión social, señalando la especial relevancia para todo ello de su participación en el empleo.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley objeto del dictamen cuenta con un artículo único, una disposición adicional única y cuatro disposiciones finales.

El artículo único (Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre) introduce dos novedades. En primer lugar, modifica el artículo 49.1.e) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, eliminando la referencia a la extinción automática por “gran invalidez o incapacidad permanente total o absoluta del trabajador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48.2” y dejando únicamente la extinción por “muerte de la persona trabajadora”.

En segundo lugar, introduce una nueva letra n) en el artículo 49.1, que condiciona la posibilidad de extinguir el contrato por “declaración de gran invalidez o incapacidad permanente absoluta o total, de

la persona trabajadora” a que “la persona trabajadora manifieste su voluntad de continuar en la empresa y solicite que se realice la adaptación razonable, necesaria y adecuada, en su puesto de trabajo que le permita continuar desempeñándolo” o, cuando esto no sea posible por constituir una carga excesiva para la empresa, a que se produzca “el cambio a otro puesto de trabajo vacante y disponible, acorde con su perfil profesional y compatible con su nueva situación”. Además, la nueva letra n) explicita el modo en que se puede determinar, a efectos de la salvedad prevista, si la realización de los ajustes razonables constituye una carga excesiva para la empresa.

En la nueva letra n) se disponen también los plazos para, respectivamente, la manifestación de voluntad de la persona trabajadora, y para los actos de la empresa de adaptación de puesto, cambio de puesto o extinción contractual cuando se acrediten determinadas circunstancias.

En la disposición adicional única (Nueva propuesta de regulación en materia de Seguridad Social de la incapacidad permanente y su compatibilidad con el trabajo) se establece que “el Gobierno, en el plazo de seis meses y en el marco del diálogo social, presentará una propuesta de modificación de la normativa en materia de Seguridad Social sobre incapacidad permanente y su compatibilidad con el trabajo, siguiendo la recomendación 18.^a del Pacto de Toledo”.

3. Observaciones

Sobre la iniciativa en general y determinadas dudas que plantea

La participación en el trabajo de las personas con discapacidad es fundamental para su pleno desarrollo e integración en la sociedad. El Consejo Económico y Social comparte plenamente el que se facilite su derecho al acceso y el mantenimiento del empleo, sin que puedan sufrir discriminación alguna, de acuerdo con el marco de normas internacionales, fundamentalmente la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y su integración social, comunitarias, específicamente la Directiva 2000/78, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, e internas, fundamentalmente la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad (LGDPD) y de su inclusión social, la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET), y la Ley general de la Seguridad Social (LGSS).

La disposición final primera modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social para introducir una disposición adicional quincuagésima séptima que adapta la denominación de la “gran invalidez” y de la “invalidez no contributiva” a la reforma del artículo 49 de la Constitución española. Por su parte, las disposiciones finales segunda, tercera y cuarta contienen, respectivamente, el título competencial, la habilitación normativa y la entrada en vigor de la norma.

En ese marco se inscribe el Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen, con el que se pretende la recta aplicación de la Directiva 2000/78 en la interpretación llevada a cabo por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en su sentencia de 18 de enero de 2024 (asunto C-631/22) resolviendo dos cuestiones prejudiciales (examinadas por aquel de manera conjunta), al hilo de un caso de incapacidad permanente total para la profesión habitual de una persona trabajadora, que afecta al artículo 49.1.e) de la LET en relación con varios artículos de dicha Directiva y, fundamentalmente, con su artículo 5.

El CES comparte la finalidad de la adecuación que se estima necesario llevar a efecto del ordenamiento jurídico interno a la mencionada norma comunitaria según la jurisprudencia del TJUE, vinculada a los objetivos de participación laboral de las personas con discapacidad, sea esta inicial

o sobrevinida a la existencia previa de una relación de trabajo.

Sin embargo, este organismo consultivo no comparte la regulación contenida en el Anteproyecto ya que plantea delicadas cuestiones que demandan una labor compleja, y no fácil, de ajuste de los textos normativos vigentes que son de aplicación. A título de ejemplo, cabe señalar la falta de encaje de la previsión del Anteproyecto de Ley de trasladar a la persona trabajadora la decisión de solicitar la adaptación de puesto, tras una declaración de incapacidad permanente en los grados que prevé aquel, y consiguientemente inhibiendo la extinción del contrato por decisión de la empresa [redacción propuesta del artículo 49.1.n), primer párrafo, de la LET], con las previsiones contenidas en la LGDPD, que sitúa esa obligación en las empresas (artículo 40.2). Y ello, además, considerando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la aplicación y los efectos esta última norma (Sentencia del TC 51/2021, de 15 de marzo). En este sentido, el CES llama la atención sobre las dos lógicas diferenciadas que subyacen a la LGDPD y al texto del Anteproyecto de Ley, ya que, si bien en ambos casos la adaptación o cambio de puesto se configuran como un derecho de la persona trabajadora, en la LGDPD se perfila como una obligación automática de la empresa mientras que en el Anteproyecto se condiciona a la solicitud de la persona trabajadora y además se sujeta a un plazo. Ello, en la práctica, podría dar lugar a situaciones de incertidumbre e inseguridad para las personas trabajadoras

y las empresas a la hora de ejercitar este derecho.

Con una similar complejidad parece perfilarse el posible efecto de la norma proyectada sobre las relaciones entre la incapacidad permanente y el trabajo (junto con determinados aspectos conexos como la configuración del concepto de profesión habitual), y cómo pueden verse afectadas tras la supresión de la automatización extintiva del contrato a partir de una declaración de incapacidad permanente en los grados previstos.

De hecho, el Anteproyecto de Ley parece recoger esta preocupación cuando, en su disposición adicional única, establece el mandato al Gobierno de presentar, en el plazo de seis meses y en el marco del diálogo social, una propuesta de modificación de la normativa en materia de Seguridad Social sobre incapacidad permanente y su compatibilidad con el trabajo, siguiendo la recomendación 18 del Pacto de Toledo. Cuestión que cobra mayor relieve tras reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de su Sala de lo social núm. 544/2024, de 11 de abril, en un supuesto de gran invalidez, que ha introducido un cambio en la línea doctrinal anterior).

Se estima necesario llamar la atención sobre la situación que se abrirá, a partir de la entrada en vigor de la norma, con la fijación del plazo de seis meses para la elaboración de una propuesta de modificación normativa en materia de pensiones de incapacidad permanente, del cambio doctrinal en la jurisprudencia del Tribunal

Supremo a que se ha hecho mención (op-tando ahora por la incompatibilidad entre trabajo con entidad suficiente para deter-minar la inclusión en el sistema y pensión en el tipo de supuestos que resuelve), y de la aplicación por la entidad gestora (Crite-rio de gestión 11/2024 del INSS, de 13 de junio de 2024). Todo ello, en opinión del CES, puede llevar a un contexto que resulte disuasorio del ejercicio del derecho a soli-citar la adaptación razonable de su puesto por la persona trabajadora, en contra del efecto útil de la Directiva y de la finalidad del ordenamiento interno de facilitar la participación laboral de las personas con discapacidad.

Por ello, a juicio del CES, habría sido aconsejable abordar todos estos ajustes y adaptaciones dentro de una aproximación integral que garantizase un marco jurídi-co coherente y completo del régimen de la incapacidad permanente, las relaciones de compatibilidad con el trabajo, y los efectos en las relaciones jurídicas laboral y de Seguridad Social de la supresión de la auto-maticidad extintiva del contrato.

Sobre determinados aspectos que se estiman necesitados de concreción y mejora

Cabe aludir también al recurso por el Ante-proyecto de Ley a conceptos indeterminados que, si bien forman parte de las técnicas empleadas por la propia Directi-va comunitaria, sería aconsejable precisar más en la futura norma interna a fin de evi-tar la incertidumbre e inseguridad que, de lo contrario, se derivará para las personas

trabajadoras y para las empresas, evitando una traslación meramente mecánica y li-teral de las previsiones de aquella. A juicio de este Consejo, la concreción de determi-nados aspectos que se echan en falta en el Anteproyecto no tendría por qué incurrir en un exceso de cariz reglamentista, y sí, por el contrario, servir para establecer las líneas maestras de la futura regulación. Al mismo tiempo, un mayor esfuerzo en la delimitación de criterios más precisos y objetivos contribuiría a reforzar la seguri-dad jurídica en la aplicación de la norma.

Tal puede ser el caso de la referencia a la “adaptación razonable, necesaria y adecuada” en el puesto de trabajo que le permita continuar desempeñándolo, que puede solicitar la persona trabajadora. A juicio del CES, resulta necesario explici-tar en el Anteproyecto de Ley que la de-finición del alcance y características de la adaptación necesaria debe llevarse a efecto mediante la intervención de los servicios de prevención, de acuerdo con la legislación en materia preventiva, concre-tamente el artículo 25 de la Ley de Preven-ción de riesgos laborales.

Similares consideraciones caben en re-lación con el concepto de “carga excesiva” y si esta puede ser paliada “en grado sufi-ciente” en referencia a las posibles medi-das, ayudas o subvenciones públicas para personas con discapacidad, lo que resulta impreciso, a juicio de este Consejo.

Además, en ese mismo plano de de-terminación de si la carga es excesiva, el Anteproyecto de Ley, si bien asume de-terminados criterios procedentes de la

jurisprudencia del TJUE, incorpora otros ajenos a la misma cuya funcionalidad no se alcanza a ver, como puede ser la referencia al salario medio en la valoración de los costes de la adaptación del puesto. Se trata, en efecto, de un criterio del que no se entienden las razones de su utilización, ante el silencio de la MAIN al respecto, y su ausencia en la Directiva y en la sentencia del TJUE. Más en general, se llama la atención sobre la imprecisión de cómo operaría el mismo en relación con la composición del tejido productivo en España. Por todo ello, el CES expresa su discrepancia con la inclusión de este criterio en el Anteproyecto.

Por el contrario, el Anteproyecto de Ley no incorpora otros criterios que sí emplea la Directiva, y que recuerda el TJUE, como son los costes financieros de las medidas de adaptación y los recursos financieros de que disponga la empresa, sin que se alcance a ver tampoco el motivo de esta exclusión.

No menos relevantes son, a juicio de este Consejo, otros aspectos cuya inclusión en el Anteproyecto resulta aconsejable para evitar las dudas e incertidumbres que suscita su redacción actual, y que no son objeto de tratamiento. Cabe aludir, en este sentido, a la indefinición en que queda la relación jurídica de trabajo durante los meses que pueden transcurrir entre la manifestación de voluntad de la persona trabajadora de continuar en la empresa y la decisión final de esta. En opinión del CES debería explicitarse en el texto del an-

teproyecto la situación de suspensión del contrato de trabajo.

Se plantean asimismo dudas, también por falta de tratamiento de determinados aspectos, en relación con el cambio a otro puesto de trabajo, vacante y disponible, acorde con el perfil profesional y compatible con la nueva situación de la persona trabajadora, cuando no sea posible la adaptación de puesto por constituir una carga excesiva. Por una parte, se echa en falta alguna mención a posibles necesidades de formación de la persona trabajadora que le permita desempeñar el nuevo puesto en las nuevas circunstancias adecuadamente. Por otra parte, se omite en el Anteproyecto que dicho cambio de puesto pueda, en determinadas circunstancias, suponer también necesidades de adaptación que impliquen una carga excesiva, tal como recoge el TJUE en su sentencia (apartado 46).

Por último, el CES considera que sería aconsejable efectuar las oportunas llamadas a la colaboración de la negociación colectiva en aquellos aspectos en los que se estime que el tratamiento convencional puede contribuir a una mejor consecución de las finalidades de la norma en relación con la participación en el empleo de las personas con discapacidad.

Sobre el procedimiento previo de consultas

En el apartado relativo a la descripción de la tramitación de la norma, dentro de la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) que acompaña al An-

teproyecto, se señala que se ha recabado directamente la opinión sobre el mismo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. A este respecto, el CES quiere dejar constancia de que el texto del Anteproyecto objeto

del presente dictamen no ha sido, con la redacción que en él se contiene, consultado previamente a dichas organizaciones, que tampoco habían tenido ocasión de disponer de la MAIN para su consideración.

4. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a las que se desprenden

de las observaciones expresadas en el mismo.

Madrid, 26 de junio de 2024

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA