

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 31/2015 (EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL)

Referencia: 31/2015

Procedencia: EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Asunto: Proyecto de orden por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.

Fecha de aprobación: 22/1/2015

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 22 de enero de 2015, , emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen: "Por Orden de V. E. de fecha 14 de enero de 2015, el Consejo de Estado ha examinado, con carácter urgente, el expediente relativo al proyecto de Orden por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.

De antecedentes resulta:

Primero.- El proyecto de Orden remitido a consulta está fechado el 12 de enero de 2015, y consta de un preámbulo, 44 artículos distribuidos en cuatro capítulos, cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, dos disposiciones finales y un Anexo.

El preámbulo alude a los fundamentos normativos de la Orden Ministerial proyectada y, en particular, al artículo 103 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, que establece las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, desempleo, cese de actividad de los trabajadores autónomos, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2015, y faculta en su apartado diecisiete a la Ministra de Empleo y Seguridad Social para dictar las normas necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en el citado artículo.

El Capítulo I (artículos 1 a 31) está dedicado a la cotización a la Seguridad Social en los diferentes regímenes.

Su Sección 1ª, "Régimen General" (artículos 1 a 14), regula la determinación de la base de cotización, los topes máximo y mínimo de cotización, bases máximas y mínimas, tipos, cotización adicional por horas extraordinarias, cotización durante las situaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad y paternidad y en los supuestos de compatibilidad de subsidio por maternidad y paternidad con períodos de descanso en régimen de jornada a tiempo parcial, cotización en la situación de alta sin percibo de remuneración, base de cotización en las situaciones de desempleo protegido, cotización en la situación de pluriempleo, cotización de los artistas, de los profesionales taurinos, en las tareas de manipulado del tomate fresco, las bases y tipos de cotización en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios en el Régimen General y las relativas al Sistema Especial para Empleados del Hogar en el Régimen General.

La Sección 2ª (artículos 15 y 16) determina las bases y tipos de cotización del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA), incluidas las del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios establecido en el RETA.

La Sección 3ª (artículo 17) determina las normas aplicables al Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

La Sección 4ª (artículo 18) establece las peculiaridades del Régimen Especial para la Minería del Carbón.

La Sección 5ª (artículos 19, 20 y 21) regula, para el ejercicio 2015, los coeficientes reductores de la cotización aplicables a las empresas excluidas de alguna contingencia y los coeficientes aplicables a las empresas autorizadas a colaborar voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social, así como la forma de aplicación de tales coeficientes.

La Sección 6ª (artículo 22) establece los coeficientes aplicables para determinar la cotización en los supuestos de convenio especial.

La Sección 7ª (artículo 23) determina los coeficientes aplicables para determinar la cotización en los supuestos de subsidio por desempleo de nivel asistencial.

La Sección 8ª (artículo 24) se refiere a la financiación de las funciones y actividades atribuidas a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en relación con la cobertura de la prestación económica de incapacidad temporal.

La Sección 9ª (artículo 25) establece los coeficientes aplicables para determinar las aportaciones a cargo de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y empresas colaboradoras para el sostenimiento de los servicios comunes, así como el porcentaje para la determinación de la dotación de la reserva por cese de actividad.

La Sección 10ª (artículos 26 a 31) determina la cotización en supuestos especiales: cuota empresarial en contratos de corta duración, abono de salarios con carácter retroactivo, vacaciones devengadas pero no disfrutadas, salarios de tramitación y otros supuestos especiales, así como, en relación con el Anexo, un sistema de reducción de cotizaciones por las contingencias profesionales, aplicable a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

El Capítulo II (artículos 32 a 35) establece, en su artículo 32, las bases y tipos de cotización por desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional. El artículo 33 determina esas bases y tipos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios

establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, el artículo 34 incluye las normas aplicables al Régimen Especial de los Trabajadores del Mar y el artículo 35 las bases y tipos de cotización para la protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

El Capítulo III (artículos 36 a 43) regula la cotización en los supuestos de contratos a tiempo parcial y determina las bases de cotización (artículo 36), fija las bases mínimas de cotización por contingencias comunes (artículo 37), y establece reglas para la cotización en los supuestos de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural, y maternidad o paternidad (artículo 38). El artículo 39 regula la cotización en la situación de pluriempleo, el artículo 40 la cotización en los supuestos de trabajo concentrado en periodos inferiores a los de alta, el artículo 41 la base mínima de cotización respecto de los socios de cooperativas de trabajo asociado, en los supuestos de trabajo a tiempo parcial, el artículo 42 la cotización en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios establecidos en el Régimen General de la Seguridad Social, y el artículo 43 la cotización en los supuestos de guarda legal o cuidado directo de un familiar.

El Capítulo IV (artículo 44) contempla la cotización en los contratos para la formación y el aprendizaje.

Las disposiciones adicionales se refieren a las cotizaciones aplicables a las contingencias profesionales en supuestos de suspensión de la relación laboral y de trabajadores desempleados que realicen trabajos de colaboración social, a la cotización durante la percepción de las prestaciones por desempleo por parte de las víctimas de violencia de género, y a la cotización de los empleados públicos encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social.

Las tres disposiciones transitorias se ocupan, respectivamente, de la opción de bases de cotización en determinados supuestos en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, del ingreso de diferencias de cotización y de la determinación provisional de las bases de cotización en el Régimen Especial para la Minería del Carbón.

La disposición final primera fija la entrada en vigor de la Orden proyectada el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", pero con efectos desde el 1 de enero de 2015, y la segunda faculta a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social para resolver las cuestiones de índole general que puedan plantearse en la aplicación de la norma.

En el Anexo se establecen los valores límite de los índices de siniestralidad general y de siniestralidad extrema para el ejercicio 2014.

Segundo.- El proyecto se acompaña de una memoria abreviada del análisis de impacto normativo, que empieza por afirmar que la norma no tiene una repercusión apreciable en ninguno de los ámbitos que aborda, salvo el importante impacto económico y presupuestario de la regulación de las normas de cotización, que desarrollan lo previamente establecido en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 y que se ha de traducir en un incremento de ingresos de la Seguridad Social. No obstante, el desarrollo reglamentario no provoca por sí mismo ningún impacto innovador en el plano económico, lo cual viene a justificar la ausencia de necesidad de tener que recurrir a una memoria completa, entendiéndose como suficiente la memoria abreviada que se propone.

Tras referirse a la base jurídica y al rango del proyecto, la memoria hace una breve descripción de su contenido, apuntando las escasas novedades respecto a años precedentes, aparte de los incrementos de las bases de cotización previstos en la Ley de Presupuestos para 2015. A continuación, la memoria describe la tramitación del proyecto, señalando que ha sido informado por la Secretaría de Estado de Empleo, la Secretaría General de Inmigración y Emigración, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y la Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Igualmente se ha solicitado informe a la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA), la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA), la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, y las organizaciones empresariales y sindicales CEOE, CEPYME, CCOO y UGT. En relación con las observaciones formuladas por estos organismos y entidades, la memoria hace una síntesis de todas ellas, tanto en cuanto a errores detectados como a cambios normativos propuestos, y recoge las razones por las que se aceptan algunas propuestas y se rechazan otras.

A continuación la memoria se refiere a la oportunidad del proyecto y, en relación con la derogación de normas, precisa que no resulta necesaria, dado que la precedente Orden ESS/56/2013 tuvo vigencia limitada hasta el 31 de diciembre de 2014.

La memoria analiza seguidamente el impacto económico de la norma proyectada, indicando que las bases máximas de cotización se incrementan un 0'25% y las bases mínimas un 0'50%, sin variaciones respecto de 2014 en cuanto a los tipos de cotización. Los ingresos por cotizaciones sociales previstos para el año 2015 se estiman en 109.833,30 millones de euros, de los que corresponden 94.774,64 a contingencias comunes, 7.094,16 a contingencias profesionales, 7.805,42 a desempleados y 159,08 millones de euros a cese de actividad de trabajadores autónomos.

En cuanto al impacto por razón de género, la memoria afirma que, en principio, no tiene un impacto específico nuevo en cuanto se trata de un desarrollo normativo aplicable a todos los cotizantes al sistema de la Seguridad Social, cualquiera que sea su género, aunque en los artículos 6, 15, 16, 22, 43 y en la disposición adicional tercera se contienen reglas que tendrán un impacto positivo por razón de género a favor de la mujer.

Tercero.- En la tramitación del expediente, se ha recabado informe de diversos órganos y entidades, con el siguiente resultado:

a) La Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha informado favorablemente el proyecto, pero hace alguna observación sobre la memoria, así como en relación con los artículos 7 y 17 (acerca de un error que ha sido rectificado).

b) El Instituto Nacional de la Seguridad Social ha advertido algunos errores que han sido en su mayor parte aceptados por el órgano instructor.

c) El Instituto Social de la Marina no formula observaciones, excepto en la propuesta de modificar la redacción del artículo 26, que regula el incremento del 36 por ciento de la cuota empresarial por contingencias comunes en los contratos temporales de corta duración, para añadir un párrafo alusivo a los contratos eventuales de estiba y desestiba de duración inferior a siete días. También se sugiere una precisión en la memoria, que ha sido acogida.

d) La Secretaría General de Inmigración y Emigración ha comunicado que no formula observaciones al proyecto.

e) La Tesorería General de la Seguridad Social sugiere modificar lo previsto en el artículo 9.3, de forma que disponga que los prorrateos previstos para la cotización en pluriempleo se llevarán a cabo a solicitud de las empresas o de los trabajadores afectados, pero no de oficio (de acuerdo con lo previsto en un proyecto de real decreto por el que se modifican diversos reglamentos generales en el ámbito de la Seguridad Social para desarrollar la Ley 34/2014). También señala una errata (ya advertida y corregida) y una observación común a los artículos 15.1, 16.1.b, 17.2 y 24.2, en los que la aplicación del tipo de cotización reducido por contingencias comunes se condiciona a que el trabajador autónomo esté acogido a la protección por contingencias profesionales en lugar de a la protección por cese de actividad (lo que se ajusta a lo previsto en el artículo 103 de la LPGE, dice, pero no a la previsión general de la disposición adicional segunda de la Ley 32/2010, de 5 de agosto).

f) La Subdirección General de Ordenación Normativa de la Secretaría de Estado de Empleo ha efectuado dos precisiones en relación con la memoria.

Cuarto.- Se ha dado audiencia a diversas organizaciones, con el siguiente resultado:

a) La Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA) manifiesta su oposición al incremento sobre la base mínima de cotización para el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) previsto en la ley, propone fijar un determinado tipo de cotización para formación profesional en el RETA y hace una observación a la disposición final quinta (que ha sido suprimida en el texto sometido a consulta).

b) La Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA) ha remitido un escrito del que se pueden deducir algunas propuestas a partir de la transcripción -con modificaciones- que se realiza de determinados apartados de los artículos 15, 32 y 35, a lo que se añade la propuesta de una nueva previsión sobre cambio de base de cotización del RETA.

c) La Unión General de Trabajadores (UGT) manifiesta que el desarrollo que se lleva a cabo mediante la Orden proyectada no supone un cambio relevante en comparación con la Orden precedente. A continuación formula una observación de carácter general sobre la falta de referencia alguna a la fijación de bases mínimas de cotización del Régimen General, sobre las bases mínimas de cotización por contingencias comunes en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, en el de empleados de hogar, y por horas aplicables a los contratos de trabajo a tiempo parcial, así como sobre la falta de determinación de la cuota en los contratos para la formación y el aprendizaje. Aparte de otras observaciones que exceden del marco de la Orden sometida a consulta, y con carácter más específico, propone un cambio en la cuota recogida en el artículo 12, solicita unas aclaraciones sobre el artículo 13, y formula unas observaciones en línea con las remitidas por UPTA.

d) La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) han formulado unas observaciones conjuntas. Con carácter general, critican el sucesivo incremento de los costes de cotización. En cuanto a las bases y tipo de cotización en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, se critica el incremento del 18% de la base máxima en comparación con la establecida en el año 2014, incremento que consideran opuesto a lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 28/2011. También se hacen algunas observaciones en relación con el artículo 24.1, donde se propone el incremento, hasta el 0,055, de la fracción de cuota para la financiación de las funciones y actividades atribuidas a las mutuas para la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes; se pide, asimismo, la inclusión del expediente de insuficiencia financiera en esta norma (a efectos de aplicación de un porcentaje adicional sobre la fracción de cuota); por otra parte, considera que no está justificada la aplicación de coeficientes distintos en relación con el Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios. En relación con el artículo 24.2, se hace una observación sobre el porcentaje que han de recibir las mutuas para la financiación de la cobertura de la prestación económica por incapacidad temporal de los trabajadores incluidos en el RETA, y se solicita una aclaración en relación con su contenido. Sobre la aportación de las mutuas al sostenimiento de los servicios comunes de la Seguridad Social, considera que debe reducirse el porcentaje que las mutuas deben aportar a la Tesorería General para dicho sostenimiento y que debe establecerse el procedimiento para su determinación. Finalmente, se cuestiona el contenido de la disposición adicional cuarta, sobre cotización de los empleados públicos encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social.

e) La Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) formula observaciones en relación con los arts. 24.1, 24.2 y 25, en términos próximos a los de las observaciones de CEOE-CEPYME.

f) La Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) ha emitido un informe en el que, con carácter general, señala que es necesario que se tomen medidas para incrementar los ingresos del sistema de la Seguridad Social que eviten un consumo anticipado e irremediable del Fondo de Reserva. A tal efecto, se considera insuficiente el hecho de que la base mínima de cotización del Régimen General se incremente solo en el 0,50%; también se critica que se reduzca la intensidad de la medida orientada a la equiparación entre la base de cotización de los trabajadores del RETA y los del Régimen General, así como el incremento del 0'25% de la base máxima de cotización. Añade, en fin, otras consideraciones que quedan al margen ya de la norma proyectada, como la propia organización reconoce.

Quinto.- La Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha emitido un informe en el que se refiere al expediente, al objeto de la Orden proyectada (con referencia a las distintas normas que viene a desarrollar), a su contenido y tramitación, y termina formulando unas observaciones de carácter formal al proyecto, así como algunas observaciones sobre la memoria.

En tal estado de tramitación, el expediente ha sido remitido al Consejo de Estado para dictamen.

I.- Objeto del dictamen

Se somete a dictamen un proyecto de Orden por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (en adelante, el Proyecto).

Tal y como señala su preámbulo, la norma proyectada tiene por finalidad desarrollar las previsiones legales en materia de cotizaciones sociales para el ejercicio 2015, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015 (en adelante, LPGE 2015).

Por tanto, el presente dictamen se emite de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, según el cual debe recabarse el parecer de este Cuerpo Consultivo en los casos de "reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

II.- Procedimiento de elaboración

El Proyecto ha sido impulsado por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y se acompaña de una memoria del análisis de impacto normativo. En su tramitación se ha recabado informe de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, del Instituto Social de la Marina, de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, de la Tesorería General de la Seguridad Social y de la Subdirección General de Ordenación Normativa de la Secretaría de Estado de Empleo. Se ha dado audiencia a diversas organizaciones representativas de los intereses afectados (UPTA, ATA, UGT, CEOE-CEPYME, AMAT y CCOO). También se ha recabado un informe de la Secretaría General Técnica del ministerio proponente.

Las diversas observaciones formuladas han sido tomadas en consideración y en la memoria se ha dejado constancia de ellas, con exposición de las razones que han llevado, en cada caso, a su aceptación o rechazo; rechazo que, en no pocos casos, se ha debido a que suponían, en realidad, una objeción al contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015, o a que faltaba una base legal para su incorporación al Proyecto.

III.- Base normativa y rango

Como se ha apuntado, la norma proyectada viene a desarrollar las normas de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en el artículo 103 de la LPGE 2015.

En relación con su base legal, el artículo 16 de la Ley General de la Seguridad Social (texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio) se remite, en cuanto a las bases y tipos, a lo que establezca cada año la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. De acuerdo con ello, vienen incluyéndose en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, tanto por lo que atañe al Régimen General como a los especiales, y encomienda al titular del Ministerio de Trabajo, hoy de Empleo y Seguridad Social, el desarrollo específico de esas bases y tipos para cada período anual.

De acuerdo con ello, el apoyo legal más directo de la norma proyectada es la citada LPGE 2015, que dedica a esta materia su artículo 103, cuyo último apartado, el 17, faculta a la Ministra de Empleo y Seguridad Social para dictar las normas necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en ese artículo.

A la vista de todo ello, puede concluirse que existe cobertura legal para dictar una norma como la proyectada, y que su rango -orden ministerial- es el adecuado; todo ello, sin perjuicio de las observaciones concretas que a continuación se harán.

IV.- Observaciones al texto del Proyecto

A) La Orden Ministerial proyectada se ocupa de una materia que ha sido objeto de disposiciones similares en ejercicios presupuestarios precedentes y que han sido dictaminadas en cada momento por este Consejo de Estado.

Por otro lado, la Orden proyectada reitera y reproduce, en gran parte, el contenido de la Orden ESS/106/2014, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (en

adelante, LPGE 2014). El proyecto de dicha Orden fue sometido a este Consejo de Estado que emitió, en relación con él, el dictamen 42/2014.

Por ello, y dada la justificada urgencia con la que se solicita el presente dictamen, este Consejo de Estado centrará sus observaciones en las novedades que contiene la Orden proyectada respecto al texto precedente, en atención a su ajuste con los cambios legales que han provocado modificaciones respecto a la Orden que viene a sustituir.

No obstante, se permite reiterar, como ya se ha hecho en ocasiones precedentes, el exceso de dispersión normativa y la falta de calidad regulatoria que supone el sistema de la vigencia anual de la Orden objeto del presente dictamen, que contrasta con el carácter estructural y permanente de la mayor parte de sus reglas que, año tras año, se reiteran o reproducen sin cambios, por lo que sería más oportuno que, con carácter más permanente, se incluyeran en el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social. Además, la tendencia a establecer reglas comunes para todos los regímenes de Seguridad Social podría llevar a una simplificación de la ordenación normativa, evitando el exceso de detalle y de reiteraciones que se detectan a lo largo del articulado del Proyecto y que, dada su amplitud y extensión, dificulta la adecuada identificación de las novedades que contiene respecto de la norma a la que sustituye.

Por otro lado, el artículo 103 de la LPGE 2015 regula de forma detenida y minuciosa las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, durante el año 2015, dejando muy escaso margen al desarrollo o especificación reglamentaria. Por ello, buena parte del contenido de la proyectada Orden reproduce prácticamente lo ya establecido en la aludida ley, con una distinta ordenación sistemática, lo que, por otra parte, se explica por la vocación de autosuficiencia del Proyecto, que aspira a brindar a los operadores jurídicos un marco completo de las normas de cotización, aun cuando muchas de ellas no contienen desarrollos normativos de lo previsto en la ley, sino que reproducen literalmente los correspondientes preceptos legales.

En suma, no se objeta la ordenación sistemática de la regulación, habida cuenta de que es similar a la anterior Orden ESS/106/2014.

B) En el articulado del Proyecto y, en particular, en su Capítulo I, se determinan las cuantías de las bases y los topes de cotización a la Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la LPGE 2015. En concreto, el tope máximo de la base de cotización al Régimen General será, a partir del 1 de enero de 2015, de 3.606,00 euros mensuales (de acuerdo con lo previsto en el artículo 103.uno de la LPGE 2015) lo que, según indica la memoria del Proyecto, supone un incremento del 0,25% de las bases máximas de cotización, con el consiguiente aumento de las cuotas -ciertamente limitado- que ello ha de suponer, si bien en esta ocasión la memoria no lo cuantifica en el apartado correspondiente al impacto presupuestario.

Ese incremento del tope máximo de la base de cotización se incluye en diversos extremos del Proyecto, como son su artículo 2.1, en las bases máximas de cotización del artículo 3, en el artículo 9 respecto a la cotización en situación de pluriempleo, en el artículo 10 respecto a la cotización de los artistas, en el artículo 11 sobre la cotización de los profesionales taurinos y en el artículo 15 para el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, con lo que el Proyecto cumple adecuadamente el mandato legal.

El artículo 12 de la Orden proyectada aumenta al 65% el porcentaje precedente del 60% para obligar a las empresas a acreditar las exportaciones realizadas en el sistema especial del manipulado y empaquetado del tomate fresco. Esta modificación no parece traer causa de un cambio legislativo y, aunque nada hay que objetar a ese incremento, sí se echa en falta una mejor justificación en la memoria.

En el artículo 13 se establecen las bases y tipos de cotización en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, a raíz de los cambios derivados de la Ley 28/2011, que integró en el Régimen General de la Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena hasta ahora incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. El Consejo de Estado ya ha llamado la atención en ocasiones anteriores sobre la complejidad de esta regulación, sin que parezca necesario insistir de nuevo en ello. Por lo demás, y según señala la memoria, durante el año 2015 continúa el proceso de incremento de las bases máximas de cotización aplicable a este colectivo, en los términos indicados en la disposición adicional segunda de la citada Ley 28/2011; a tal efecto, se constata que las bases máximas se fijan para el año 2015, para las distintas categorías profesionales y grupos de cotización, en 3.063,30 euros mensuales, de acuerdo con lo previsto en el apartado tres del artículo 103 de la LPGE 2015.

El artículo 14, relativo a las bases y tipos de cotización en el Sistema Especial para Empleados de Hogar establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, mantiene la regulación relativa a la reducción en la cuota por contingencias comunes de este colectivo que la disposición transitoria única de la Ley 27/2011 establecía en relación con los ejercicios 2012, 2013 y 2014. Ello deriva, como aclara la memoria, de que la disposición adicional octogésima sexta de la LPGE 2015 prorroga durante este ejercicio los beneficios en la cotización a la Seguridad Social reconocidos en la citada disposición transitoria única.

Mayores dudas suscita la regulación contenida en el apartado 12 del artículo 15, que dispone:

"Respecto a los trabajadores autónomos que en algún momento del año 2014 y de manera simultánea hayan tenido contratado a su servicio un número de trabajadores por cuenta ajena igual o superior a 10, la base mínima de cotización tendrá una cuantía igual a la prevista como base mínima para los trabajadores encuadrados en el grupo de cotización 1 del Régimen General que, para el año 2015, está fijada en 1.056,90 euros mensuales".

El origen de esta previsión se puede buscar en la Orden ESS/106/2014 que contemplaba una previsión análoga (también como apartado 12 del artículo 15), en la que, sin embargo, se distinguía entre la situación anterior al 1 de febrero de 2014 (i. e., el mes de enero de 2014, en que el número de trabajadores debía haber sido de cincuenta o más) y la situación posterior a tal fecha (en que el número de trabajadores se reducía a diez o más). Aquella distinción derivaba de la modificación que el Real Decreto-ley 1/2014 había introducido en el número 11 del apartado cinco del artículo 128 de la LPGE 2014, de forma que donde antes se recogía un número de trabajadores "igual o superior a cincuenta" pasaba a decir "igual o superior a diez", de forma que el citado apartado quedaba en los términos siguientes:

"11. Para los trabajadores autónomos que en algún momento del año 2013 y de manera simultánea hayan tenido contratado a su servicio un número de trabajadores por cuenta ajena igual o superior a diez, la base mínima de cotización tendrá una cuantía igual a la prevista como base mínima para los trabajadores encuadrados en el grupo de cotización 1 del Régimen General".

Sin embargo, ninguna previsión análoga se encuentra en el artículo 103 de la LPGE 2015, cuyo apartado cinco no tiene once subapartados, sino tan solo diez, de forma que ha sido suprimido el que, en la anterior Ley de Presupuestos, sirvió de base al apartado 12 del artículo 15 de la Orden ESS/106/2014.

Tampoco la memoria contiene una adecuada justificación del proyectado apartado 12 del artículo 15, puesto que se limita a decir que su redacción se adecúa -respecto de la previsión análoga de la anterior Orden- "con la finalidad de regular las novedades que en materia de cotización de los trabajadores autónomos se llevaron a efecto mediante el Real Decreto- ley 1/2014". Ahora bien, esas novedades se introdujeron por el citado Real Decreto-ley mediante la modificación, con efectos desde 1 de febrero de 2014, del número 11 del apartado cinco del artículo 128 de la LPGE 2014 (artículo undécimo del citado Real Decreto-ley 1/2014), al que se dio la redacción transcrita más arriba (referida expresamente a "algún momento del año 2013").

En consecuencia, desaparecida de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 la previsión análoga a la que servía de base al apartado 12 del artículo 15 de la Orden ESS/106/2014 (que se encontraba en el número 11 del apartado cinco del artículo 128 de la LPGE 2014), entiende el Consejo de Estado que debe suprimirse el apartado 12 del artículo 15 del Proyecto. En caso de que la citada previsión estuviera amparada en otra previsión legal -a la que ninguna referencia se hace en la memoria-, bastaría incorporar dicha justificación a la memoria (e incluir, en su caso, una mención de la habilitación legal correspondiente en el preámbulo de la Orden proyectada).

Esta observación se formula con carácter esencial a efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

En relación con otras novedades que pueden encontrarse en la Orden proyectada -respecto de la precedente-, la Tesorería General de la Seguridad Social ha hecho una observación común a los artículos 15.1, 16.1.b, 17.2 y 24.2 por entender que, en estos preceptos, la aplicación del tipo de cotización reducido por contingencias comunes se condiciona a que el trabajador autónomo esté acogido a la protección

por contingencias profesionales en lugar de a la protección por cese de actividad, como ocurría en ejercicios anteriores, separándose así de la previsión general establecida en la disposición adicional segunda de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. En respuesta a ello, señala la memoria que, "a pesar de que existan otras referencias legales a la cobertura por cese de actividad", la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, que es la que desarrolla el Proyecto, se refiere a la cobertura por contingencias profesionales.

En efecto, a juicio del Consejo de Estado la diferencia entre la Orden proyectada y la precedente puede justificarse en la distinta regulación contenida en el artículo 103 de la LPGE 2015, frente a la del artículo 128 de la LPGE 2014. Así, las referencias a la protección por contingencias profesionales que hacen los apartados 103.cinco.5, 103.seis.1.b y 103.siete.1 justifican las menciones correspondientes de los artículos 15.1, 16.1.b y 17.2 del Proyecto (mientras que la del 24.2 estaría amparada por lo previsto en el artículo 76.2 del Reglamento sobre colaboración de las mutuas, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre). A la vista de ello, el hecho de que la LPGE 2015 mencione solo la protección por contingencias profesionales y no la correspondiente a cese de actividad permitiría más bien poner en cuestión las referencias a esta última que contienen los citados artículos 15.1, 16.1.b y 17.2; sin embargo, el primero de ellos encuentra amparo en la disposición adicional segunda de la Ley 32/2010; más dudosa es la conexión entre esta norma y la previsión del proyectado artículo 16.1.b, lo que hubiera requerido alguna justificación en la memoria, más allá de la genérica mención de "otras referencias legales", lo que, por ello, exige una reconsideración. En fin, en cuanto al artículo 17.2, puesto que el porcentaje reducido que establece el artículo 103.siete.1 de la LPGE 2015 es del 29,30 por ciento "al estar acogidos a la protección por contingencias profesionales", resulta innecesario añadir el segundo término de la disyuntiva "o por cese de actividad", como hace el proyectado artículo 17.2 que, por ello, debería suprimirse.

Otro cambio que puede advertirse en el Proyecto -respecto de la Orden precedente- es que se han sustituido las menciones de "mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social" por referencias a "mutuas colaboradoras con la Seguridad Social" (en particular, preámbulo y secciones 8ª y 9ª del Capítulo I, artículos 24 y 25), de acuerdo con la nueva denominación que les ha dado la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

La aprobación de la citada Ley 35/2014 ha determinado asimismo la supresión de la disposición adicional quinta inicialmente proyectada (y que se correspondía con la disposición adicional quinta de la Orden ESS/106/2014), a la vista de la modificación que aquella ley ha introducido en la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos (con eliminación de la obligación general de proteger las contingencias profesionales para acceder a la protección por cese de actividad), y de conformidad con lo que habían interesado distintas organizaciones en el trámite de audiencia (UPTA, AMAT, y UGT).

La disposición final segunda ("Facultades de aplicación y desarrollo") faculta a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social "para resolver cuantas cuestiones de índole general puedan plantearse en la aplicación de esta orden". No se trata, ciertamente, de una novedad introducida en la Orden ahora proyectada, pero conviene notar que su título no se corresponde con su contenido, e incluso induce a error sobre su alcance. Ciertamente, el órgano directivo mencionado puede resolver cuantas cuestiones de índole general puedan plantearse en la aplicación de esa orden; podrá hacerlo, en relación con sus órganos dependientes, mediante circulares e instrucciones (artículo 21 de la Ley 30/1992) y, en relación con los administrados, resolviendo las dudas que aquellos pudieran plantear (lo que, por lo demás, no parece que necesite una "habilitación" como la proyectada); pero no debe entenderse que, sobre la base de lo previsto en la proyectada disposición final segunda, pueda la citada Dirección General dictar normas de desarrollo de la Orden proyectada. Por ello, se considera oportuno que se busque otra formulación más clara acerca de lo que quiere establecerse, con modificación, en todo caso, del título de la proyectada disposición final segunda.

Por último, y en línea con lo que viene haciéndose en los últimos años, el Anexo incluye los valores límite de los índices de siniestralidad general y de siniestralidad extrema para el ejercicio 2014, en función de las distintas actividades económicas. Como en otras ocasiones se ha indicado, dada la naturaleza y contenido técnico de estos índices, nada se objeta al respecto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenida en cuenta la observación formulada con carácter esencial en relación con el apartado 12 del artículo 15 del Proyecto, y consideradas las demás, puede V. E. aprobar la Orden por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 22 de enero de 2015

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.