

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 42/2014 (EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL)

Referencia: 42/2014

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 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

Fecha de aprobación: 30/1/2014

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 30 de enero de 2014, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de una Orden comunicada de V. E. de 14 de enero de 2014, con entrada en Registro el día 15 siguiente, el Consejo de Estado ha examinado, con carácter urgente, el expediente relativo a un proyecto de Orden Ministerial 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 para el año 2014.

ANTECEDENTES

De antecedentes resulta:

Primero. Contenido del proyecto de Orden remitido inicialmente a dictamen de este Consejo

El proyecto de Orden Ministerial remitido inicialmente a consulta (al que se aludirá también en lo sucesivo, de modo abreviado, como el "Proyecto") lleva fecha de 13 de enero de 2014, consta de un preámbulo, 44 artículos distribuidos en cuatro Capítulos, cinco 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 128 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, 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 2014, facultando en su apartado diecisiete a la Ministra de Empleo y Seguridad Social para dictar las normas necesarias en orden a aplicar y desarrollar 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), determina 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 de maternidad 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 y 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, incluidas las del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios.

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 2014, los coeficientes reductores de la cotización, aplicables a las empresas excluidas de alguna contingencia, con un especial tratamiento de la colaboración establecida en la gestión de la prestación de asistencia sanitaria, y a las empresas colaboradoras en la gestión de la incapacidad temporal, estableciendo reglas para la 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 las aportaciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales al sostenimiento de los servicios comunes de la Seguridad Social, fijando los correspondientes coeficientes sobre las cuotas recaudadas por esas Mutuas.

La Sección 9ª (artículo 25) establece los coeficientes aplicables para determinar las aportaciones al sostenimiento de los servicios comunes y sociales y el porcentaje para la determinación de la dotación de la reserva por cese de actividad a cargo de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y Empresas Colaboradoras.

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 establecidos 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 mínimas de cotización en tales situaciones, fija las bases mínimas de cotización mensual y por hora y establece reglas para la cotización en los supuestos de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo y la lactancia y en permisos de maternidad y paternidad (artículos 36 a 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) se refiere a la cotización en los contratos para la formación y el aprendizaje, y a su aplicación al personal investigador en formación de beca, a las personas que participen en programas de formación en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, y a las personas que realizan prácticas no laborales en empresas de acuerdo al Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre.

Las cinco disposiciones adicionales se refieren a las cotizaciones aplicables, respectivamente, a las contingencias profesionales en supuestos de suspensión de la relación laboral, trabajadores desempleados que realicen trabajos de colaboración social, percepción de las prestaciones por desempleo por parte de las víctimas de violencia de género, empleados públicos encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social y prestación por cese de actividad de los trabajadores incluidos en el sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios.

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.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera se refiere a la entrada en vigor de la proyectada Orden, que fija en el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" y con efectos desde el 1 de enero de 2014, y la segunda habilita 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 en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.4 del Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo.

Segundo. Memoria

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, desarrollando lo previamente establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 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, destacando las escasas novedades respecto a años precedentes, aparte de los incrementos previstos en las bases de cotización en la Ley de Presupuestos para 2014. 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 Migración, 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 Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, CEOE, CEPYME, CC OO y UGT. En relación con las observaciones formuladas por estos organismos y entidades, la memoria hace una síntesis de todas ellas, tanto en cuanto errores detectados como a cambios normativos propuestos, recogiendo las razones por las que se aceptan algunas propuestas, que suponen mejora de redacción y se rechazan otras, ya sea por carecer de base legal o por no considerarse oportuno introducirlas.

La memoria analiza seguidamente el impacto económico de la norma proyectada, indicando que las bases máximas de cotización se incrementan en un cinco por ciento, produciéndose por este motivo un aumento de cuotas para el ejercicio 2014 estimado en 710 millones de euros. No hay variación en los tipos de cotización. Los ingresos por cotizaciones sociales previstos para el año 2014, se estiman en 102.839,92 millones de euros, correspondiendo 93.784,96 a contingencias comunes 6.962,74 a contingencias profesionales, 8.904,72 a desempleados y 150,24 a cese de actividad de trabajadores autónomos.

Y en cuanto al impacto por razón de género, la memoria afirma que 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 arts. 6, 15, 16, 22, 43 y en la disposición adicional tercera se contienen reglas a favor de la mujer, que han de tener un impacto positivo por razón de género.

Tercero. Informes

Elaborado un borrador de proyecto de Orden Ministerial de 21 de noviembre de 2013, se emitieron al respecto informes por parte de la Secretaría de Estado de Empleo, Secretaría General de Inmigración y Emigración, Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Social de la Marina y Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, así como por la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo CEOE-CEPYME, CC OO y UGT.

La Secretaría de Estado de Empleo y la Secretaría General de Inmigración y Emigración no han formulado observaciones al Proyecto.

La Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social considera que el proyecto se adecua al contenido del art. 128 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 y emite informe positivo al proyecto, pero considera que en la memoria deberían introducirse algunas consideraciones sobre la justificación de la estructura y contenido de la norma.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social sugiere corregir erratas de citas en los arts. 1 y 14 y entiende que en el apartado 10 del art. 15, en relación con la plena actividad, no hay coincidencia con lo previsto en el art. 128, cinco, inciso 7, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 y que, en la cita de la Ley 2/2008, debe sustituirse la referencia al art. 20 por el art. 128. Respecto al art. 16, se sugiere sustituir "invalidez" por incapacidad permanente.

El Instituto Social de la Marina no formula observaciones, excepto en la propuesta de modificar la redacción del art. 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.

CEOE y CEPYME han formulado unas observaciones generales criticando el incremento de los costes que supone el aumento del cinco por ciento de la base máxima de cotización, que viene establecido en el art. 128 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014. 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 veinte por ciento de la base máxima en comparación con la establecida en el año 2013, incremento que contraviene lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 28/2011, que preveía un plazo de cuatro años para ese incremento, lo que no ha respetado la Ley de Presupuestos para 2014. También se propone el incremento de la fracción de cuota adicional para las mutuas que acrediten insuficiencia financiera hasta el 0,075 y que en la fracción de la cuota se establezcan los mismos coeficientes propuestos para los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General, eliminándose la particularidad de este sistema especial. En cuanto al art. 24, consideran que no procede la fracción de cuota en la financiación de la cobertura de la incapacidad temporal de los autónomos adheridos, ni que la misma esté condicionada a que el trabajador esté acogido a la cobertura por cese de actividad como prevé la Ley de Presupuestos para 2014. Sobre la aportación de las mutuas al sostenimiento de los servicios comunes de la Seguridad Social, consideran que debe reducirse el porcentaje que las mutuas deben aportar a la Tesorería General para el sostenimiento de servicios comunes. 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.

La Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo formula observaciones en relación con los arts. 24.1, 24.2 y 25, en términos coincidentes con las observaciones de CEOE-CEPYME.

UGT formula una observación de carácter general sobre la falta de fijación de 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 y que no se determine la cuota en los contratos para la formación y el aprendizaje. Con carácter más específico, muestra su desacuerdo con el art. 24.1, que se excede de lo determinado en la Ley de Presupuestos para 2014 e incluye conceptos indeterminados que producen una gran inseguridad jurídica, por lo que sugiere la supresión del último inciso de ese artículo 24.1.

La Tesorería General de la Seguridad Social sugiere suprimir el apartado 5 del art. 14 por considerarlo innecesario, al no existir ya ningún trabajador en alta en el extinguido Régimen Especial de empleados del hogar. También propone modificar la redacción del apartado 3 del artículo 15, defendiendo que se limite a señalar el importe de las diferentes bases mínimas en función de los distintos porcentajes previstos. Respecto al art. 24, propone que, mediante las oportunas disposiciones finales, se modifiquen las precedentes Órdenes de cotización de 2012 y 2013 para fijar de manera centralizada la fracción de cuotas a percibir por las Mutuas de Accidentes de Trabajo.

La Confederación Sindical de CC OO no ha emitido informe sobre el Proyecto.

Cuarto. Informe final de la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tras examinar el expediente, el objeto, el contenido y la tramitación del Proyecto, no formula observaciones al respecto.

Quinto. Nuevas versiones del Proyecto y de su memoria

Después de que el expediente hubiera sido remitido a este Consejo en el estado anteriormente sintetizado, tuvieron en él entrada dos nuevas Órdenes comunicadas de V. E., de los pasados días 22 y 27 de enero (registro de entrada los pasados días 23 y 27 de enero, respectivamente), a las que se adjuntaron nuevas versiones de la proyectada Orden y de su memoria abreviada del análisis de impacto normativo.

La primera de esas nuevas versiones del Proyecto difiere de la inicialmente remitida a este Consejo en sus artículos 15, número 12, y 32, número 2, inciso 2.1.2, prescindiendo de las diferencias que el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, guarda respecto del artículo 128 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

Por su parte, la segunda y definitiva versión del Proyecto vuelve a introducir, en esos artículos, los términos de la versión inicialmente remitida a dictamen de este Consejo, invocando al respecto su memoria las novedades que el artículo 11 del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de medidas de reforma en materia de infraestructuras y transporte y otras medidas económicas, introdujo en algunos apartados del artículo 128 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

CONSIDERACIONES

A la vista de los anteriores antecedentes, el Consejo de Estado formula las siguientes consideraciones:

I.- Objeto y competencia

Se somete a dictamen un proyecto de Orden Ministerial 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 para el año 2014.

Tal y como señala su preámbulo, la norma proyectada tiene por finalidad "desarrollar las previsiones legales en materia de cotizaciones sociales para el ejercicio 2014", de conformidad con lo previsto en el artículo 128 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2014.

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 deberá 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

Se han cumplido en la tramitación del Proyecto las exigencias impuestas por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Han intervenido, con sus informes y propuestas, los Centros Directivos y Entidades Gestoras de la Seguridad Social a los que afecta la materia. También han tenido ocasión de emitir informe UGT, CEOE-CEPYME y CC OO, así como la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo. Las diversas observaciones formuladas han sido tenidas en cuenta en la redacción definitiva del Proyecto y se han expuesto las razones que han llevado, en cada caso, a aceptarlas o no compartirlas. En la mayor parte de los casos, el rechazo de esas observaciones se ha debido a que suponían implícitamente una oposición o crítica al contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, o a que faltaba una base legal para introducir modificaciones, como la sugerida por el Instituto Social de la Marina, o la que proponía la Tesorería General de la Seguridad Social, en el sentido de incluir en el texto inicialmente preparado dos disposiciones finales por las que se trataban de modificar retroactivamente las Órdenes de cotización de 2012 y 2013 sobre el porcentaje a aplicar en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios establecido en el Régimen General de la Seguridad Social y respecto de la determinación de la fracción de cuota a percibir por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales para la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, extremos que no derivaban de lo que había previsto la Ley de Presupuestos para 2014, por lo que esas nuevas previsiones normativas hubieran sido objetadas por este Consejo de Estado.

El Proyecto ha sido sometido a informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que lo ha emitido en sentido favorable.

Figura una memoria abreviada, con un informe sobre el impacto por razón de género y una sucinta memoria económica, que no contempla la posible repercusión que la evolución del empleo pudiera tener en los ingresos de la Seguridad Social, por entender que se limita a desarrollar lo previsto en la Ley de Presupuestos.

Las últimas versiones del Proyecto respecto de la que inicialmente se remitió a dictamen de este Consejo han venido acompañadas de nuevas versiones de la memoria abreviada, que dan cuenta del origen de los cambios que contienen en relación con esa inicial versión, explicitando que traen causa de unas modificaciones muy concretas que el artículo 11 del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, introdujo en el artículo 128 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el presente año.

Por ese alcance tan acotado, entiende este Consejo que no resulta preciso recabar nuevos informes ni actualizaciones de los que han

quedado anteriormente reseñados.

III.- Base normativa y rango

Como ya se ha avanzado anteriormente, el contenido sustancial de la Orden proyectada es el desarrollo de las normas de cotización a la Seguridad Social, desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en el artículo 128 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2014.

En relación con su base legal, el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (artículos 15, 16 y 17) se remite, en cuanto a las bases y tipos, a lo que establezca cada año la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. En efecto, vienen incluyéndose en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, tanto por lo que atañe al Régimen General como a los Especiales, encomendando al Ministro de Trabajo, hoy de Empleo y Seguridad Social, el desarrollo específico de esas bases y tipos para cada período anual.

El apoyo legal más directo de la norma proyectada es la citada Ley 22/2013, que dedica a esta materia su artículo 128 y habilita en su apartado 17 a la Ministra de Empleo y Seguridad Social para dictar las normas necesarias en orden a aplicar y desarrollar lo previsto en el citado artículo.

A la vista de todo ello, puede concluirse que el Proyecto cuenta con cobertura normativa y su rango -orden ministerial- es el adecuado.

IV.- Observaciones al texto del Proyecto

1.- 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/56/2013, de 28 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 para el ejercicio 2013. El proyecto de dicha Orden fue sometido a dictamen de este Consejo de Estado y valorado en sentido favorable (dictamen del expediente número 21/2013).

Por ello y dada la justificada urgencia con la que se solicita el presente dictamen, este Consejo de Estado solo formulará observaciones respecto a las novedades que contiene la Orden proyectada respecto al texto precedente, para comprobar 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 normativa a la que sustituye.

Por otro lado, el art. 128 de la Ley de Presupuestos para 2014 regula de forma detenida y minuciosa, en trece páginas del Boletín Oficial 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, durante el año 2014, dejando muy escaso espacio 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 reordenación sistemática. Buen ejemplo de ello puede ser la comparación entre el apartado 3 del art. 128 de la Ley de Presupuestos y el contenido del art. 13 del Proyecto. El precepto legal autoriza al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a regular los procedimientos y actuaciones normativas necesarios para armonizar la cotización en situaciones de actividad o inactividad, así como la comprobación de los requisitos necesarios para la aprobación de las reducciones previstas y la regularización de la cotización resultante de ellas. Sin embargo, y dado el detallado contenido de la norma legal de la que deriva, la proyectada Orden reproduce íntegramente el texto del referido apartado 3 del artículo 128 de la Ley de Presupuestos para este año, lo que, por otra parte, se explica dada la vocación de autosuficiencia del Proyecto, que aspira a brindar a los operadores jurídicos toda la regulación de las normas de cotización, pese a que muchas de ellas no contienen desarrollos normativos, sino que reproducen literalmente los correspondientes preceptos legales.

Con relación a la ordenación sistemática de la regulación, nada hay que objetar, teniendo en cuenta que es similar a la anterior Orden ESS/56/2013.

2.- En el articulado del Proyecto, más en concreto 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 128 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. En concreto, el tope máximo de la base de cotización en cada uno de los regímenes de la Seguridad Social que lo tengan establecido queda fijado, a partir del 1 de enero de 2014, en la cuantía de 3.597,00 euros mensuales (artículo 113.Uno de la Ley 22/2013) lo que, según indica la memoria del Proyecto, supone un incremento del 5% de las bases máximas de cotización produciéndose así un aumento de cuotas para el ejercicio 2013, que la memoria estima en 710 millones de euros.

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 desempleo, 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 55% el porcentaje precedente del 55% (y el año anterior del 50%) para obligar a las empresas a acreditar las exportaciones realizadas en el sistema especial del manipulado y empaquetado del tomate fresco. Esta modificación no trae su base en un cambio legislativo; nada hay que objetar a ese incremento, aunque sí que se echa en falta una mayor justificación en la memoria.

Con relación al 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, como consecuencia de los cambios introducidos en virtud 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. Destaca, a los efectos de la Orden proyectada, el artículo 4 de esa Ley, que establece las particularidades relativas a la cotización en el sistema especial, distinguiendo entre los períodos de actividad, en los que las bases de cotización, tanto mensuales como diarias, se determinarán igual que en el Régimen General, y los períodos de inactividad, en los que se cotizará por la base mínima del grupo 7 de cotización vigente en cada momento, con aplicación, en ambos períodos, de los tipos de cotización fijados en ese precepto, siguiendo lo previsto en el apartado 3 del art. 128 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, que en buena parte se reproduce literalmente en el texto de la Orden proyectada. Nada hay que objetar a ese contenido del art. 13, aunque el Consejo de Estado reitera que la complejidad de esa regulación puede suscitar dificultades en su aplicación en el medio rural al que está destinado.

En conexión con el artículo 13, hay que señalar que, en el artículo 26 de la Orden proyectada, se prevé la inaplicación del incremento de un 36,00 por 100 de la cuota empresarial en los contratos de duración inferior a siete días en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios establecido en el Régimen General de la Seguridad Social lo que es conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 28/2011.

3.- Las novedades más significativas respecto a la Orden precedente son las siguientes.

Se ha suprimido en el art. 14 del Proyecto la regulación relativa a determinadas situaciones del extinguido Régimen Especial de Empleados del Hogar, lo que se ha justificado por no existir ya personas en alta en ese Régimen, y se ha incrementado la cotización en 0'9%, de acuerdo

con lo previsto en el art. 128.4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014.

En el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se ha modificado el número de trabajadores contratados al servicio del trabajador autónomo, respecto al establecimiento de la base mínima de cotización. El apartado cinco del art. 128 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, en su apartado 11, se refirió inicialmente a que "hayan tenido contratados a su servicio un número de trabajadores por cuenta ajena igual o superior a 50".

En la versión que inicialmente se remitió a este Consejo, el apartado doce del art. 15 de la proyectada Orden recogía, por el contrario, un número "igual o superior a diez".

Esa discordancia traía causa de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, que introdujo esa reducción del número de trabajadores desde 50 a 10, tratando de introducir una modificación ex post sobre una norma legal que presumía ya existente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014. Pero existió al respecto una falta de coordinación, puesto que esta última Ley se sancionó y promulgó el siguiente 23 de diciembre, publicándose en el Boletín Oficial del Estado del 26 de diciembre, posteriormente, por tanto, a la promulgación y publicación del Real Decreto-ley 16/2013 cuya entrada en vigor tuvo lugar el anterior 22 de diciembre de 2013. Puesto que las leyes sólo se derogan por otras posteriores (art. 2.2 del Código Civil), había de entenderse no "corregido" sino vigente en sus propios términos el art. 128 once de la posterior Ley presupuestaria y carente de vigencia la anterior disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 16/2013, norma cuya entrada en vigor tuvo lugar el anterior 22 de diciembre de 2013.

Por eso mismo, no resultaba posible que el artículo 15, número 12, del Proyecto tomara en consideración las novedades contenidas en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 16/2013.

No obstante, la aludida discordancia se ha salvado por los cambios que el artículo 11 del Real Decreto-ley 1/2014 ha introducido en la redacción original del artículo 128 de la Ley de Presupuestos Generales para el año 2014, incorporando el aludido umbral cuantitativo de los 10 trabajadores en lugar de los 50 inicialmente contemplados.

Por lo mismo, no existe ya problema para que el artículo 15, número 12, de la última versión del Proyecto, fechada el 27 de enero de 2014, recoja también ese umbral de 50 trabajadores.

Además, en este Régimen Especial se han incorporado las especialidades de cotización previstas en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, las cuantías correspondientes a los distintos porcentajes de la base de cotización por la que podrán optar los trabajadores incluidos en este Régimen Especial en los casos de pluriactividad con jornada a tiempo completo o a tiempo parcial superior al cincuenta por ciento. Por otro lado, en relación con los trabajadores autónomos dedicados a la venta ambulante o a domicilio, se ha eliminado la disposición adicional séptima de la Orden precedente, que preveía una reducción de cuotas que afectaba a los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado dedicados a la venta ambulante que regularizasen su situación antes del 31 de marzo de 2013, norma cuyo contenido material transitorio se ha suprimido acertadamente.

Todavía en relación con la cotización por desempleo aplicable a los trabajadores autónomos, el artículo 32, número 2, inciso 2.1.2 de la versión original del Proyecto también incorporaba las modificaciones introducidas por la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 16/2013, que redujo en un uno por ciento, para el año 2014, el tipo de cotización previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de dicho ejercicio para la contingencia de desempleo en los contratos de duración determinada a tiempo parcial, que pasa, por tanto, a ser del 8,30 por 100, del que el 6,70 por 100 será a cargo del empresario y el 1,60 por 100 a cargo del trabajador, igualándose así la cotización empresarial por desempleo en estos contratos a tiempo parcial con los contratos de duración determinada a tiempo completo.

Se trataba de una previsión distinta del tipo de cotización previsto originariamente para esos contratos a tiempo parcial en la Ley de Presupuestos para 2014, cuyo artículo 128, diez, 2. A), b, 2º, recogía un tipo de cotización del 9,30 por 100, del que el 7,70 era a cargo del empresario y el 1,60 por 100 a cargo del trabajador.

Volvieron, pues, a producirse en este punto las discordancias anteriormente constatadas entre el referido Real Decreto-ley y la Ley de Presupuestos para el presente año, por lo que volvía a suscitarse que la citada disposición adicional primera del aludido Real Decreto-ley no podía modificar el tipo de cotización previsto en esa Ley de Presupuestos para los mencionados contratos a tiempo parcial y, por lo mismo, que la proyectada Orden debía ajustarse a los iniciales términos de la referida Ley de Presupuestos.

No obstante, y al igual que en el caso anteriormente examinado, la aludida discordancia ha quedado salvada por el artículo 11 del Real Decreto-ley 1/2014, que ha incorporado al artículo 128 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 la reducción del tipo de cotización para la contingencia de desempleo en los contratos de duración determinada a tiempo parcial, en los mismos términos, anteriormente recordados, ya previstos por la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 16/2013.

En tales circunstancias, no existe ya objeción a que el artículo 32, número 2, inciso 2.1.2 de la última versión del Proyecto recoja también ese tipo reducido de cotización.

4. Nada hay que objetar a que hayan desaparecido del Proyecto las disposiciones adicionales quinta y séptima de la Orden ESS/56/2013, de 28 de enero (porcentaje de reducción a la aportación empresarial por la cotización de funcionarios de nuevo ingreso y normas singulares aplicables a los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado dedicados a la venta ambulante), situaciones transitorias que no perviven en la actualidad.

Las disposiciones adicionales segunda y tercera son una reproducción de la Orden para el año 2012. La disposición adicional cuarta, relativa a la cotización durante el año 2014 de los empleados públicos encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social, reproduce literalmente el mandato previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, que dispone, en relación con esos empleados públicos a quienes hubiera sido de aplicación lo establecido en la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, el mantenimiento de la base de cotización del mes de diciembre de 2010 - con la exclusión de los conceptos retributivos que tengan una periodicidad en su devengo superior a la mensual, o que no tengan carácter periódico y que hubieran integrado dicha base sin haber sido objeto de prorrateo-, salvo que, por razón de las retribuciones que percibieran, pudiera corresponder una base de cotización de mayor cuantía.

La disposición adicional quinta de la Orden Ministerial proyectada (coincide con la disposición adicional sexta de la Orden para 2013) alude a la prestación por cese de actividad de los trabajadores incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios y aclara que la obligación de cotizar por la protección por cese de actividad de estos trabajadores únicamente existirá cuando tengan cubierta la totalidad de las contingencias profesionales, y no cuando únicamente coticen por la cobertura de las contingencias de invalidez y muerte y supervivencia.

En el Anexo se contienen los valores límite de los índices de siniestralidad general y de siniestralidad extrema para el ejercicio 2014, según la correspondiente actividad económica. Dada la naturaleza y contenido técnico estadístico de estos índices, nada ha de objetarse al respecto.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, sin perjuicio de considerar las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. aprobar la Orden Ministerial por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el año 2014."

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

Madrid, 30 de enero de 2014

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

