Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

1 | 2019
Doctrines

Espagne

José Luis Gil y Gil

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdctss/1685>

DOI : 10.4000/rdctss.1685

ISSN : 2262-9815

Éditeur

Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2019

Pagination : 202-205

ISSN : 2117-4350

Référence électronique

José Luis Gil y Gil, « Espagne », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [En ligne], 1 | 2019, mis en ligne le 01 novembre 2021, consulté le 12 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/1685> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdctss.1685>

Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

JOSÉ LUIS GIL Y GIL

UNIVERSITÉ D'ALCALÁ

Mr. Pedro Sánchez, du Parti Socialiste, est devenu le 2 juin 2018 le septième président du gouvernement de la démocratie, après l'approbation par le Congrès des députés de la motion de censure sur le gouvernement de Mr. Mariano Rajoy, du Parti Populaire. Comme le Congrès compte 350 députés, pour obtenir les 176 voix nécessaires, le Parti socialiste, qui n'en compte que 85, avait besoin de l'appui d'un groupe hétérogène de partis de gauche, nationalistes et indépendantistes. La motion de censure a prospéré avec 180 voix pour, 169 contre et une abstention. Pour tenter de faire avancer ses initiatives, et avec les prochaines élections en vue, le gouvernement a cherché des accords avec d'autres forces politiques, telles que Podemos, et a fait largement recours au décret-loi royal, que la Constitution réserve aux cas de nécessité extraordinaire et urgente. Parfois, le gouvernement a montré des signes de faiblesse inquiétante. Ainsi, faute de soutien de la part de Podemos, le Congrès des députés n'a pas validé le décret-loi royal 21/2018 du 14 décembre sur des mesures urgentes en matière de logement et de loyer¹. La continuité du gouvernement ne tenait qu'à un fil². Finalement, devant l'impossibilité de mener à bien la loi sur le budget général de l'État pour 2019, le président du gouvernement a dû convoquer des élections générales pour le 28 avril 2019³. Pressé par les syndicats, le gouvernement de Mr. Pedro Sánchez, le plus bref de la démocratie, s'est concentré sur les réformes sociales. Certaines nouveautés se trouvent dans les lois sociales ; d'autres, dans les lois budgétaires ou de développement des droits fondamentaux ; d'autres, enfin, dans la jurisprudence⁴.

- 1 Résolution du 22 janvier 2019 du Congrès des députés, ordonnant la publication de l'accord relatif à l'abrogation du décret-loi royal 21/2018 du 14 décembre sur des mesures urgentes en matière de logement et de loyer (JO du 24 janvier 2019). La disposition normative a été seulement en vigueur 36 jours.
- 2 Dans un climat politique délétère, alors que la procédure pénale contre les dirigeants emprisonnés était sur le point de s'ouvrir, les partis séparatistes catalans ERC et PDeCAT ont exigé, pour soutenir le projet de loi sur le budget général de l'État pour 2019, des « gestes » de la part du gouvernement, et ont soumis des amendements à la totalité du budget. Le gouvernement s'est engagé à accroître les investissements publics en Catalogne et a notamment accepté une des conditions du mouvement indépendantiste : la présence d'un « rapporteur » lors des réunions de la table des partis politiques pour traiter le conflit catalan. Certains dirigeants du Parti socialiste lui-même, le Parti populaire et Ciudadanos ont critiqué cette dernière concession qui entamait le rôle du Parlement catalan.
- 3 Le 13 février 2019, le Congrès des députés a approuvé les amendements à la totalité du projet de loi du budget général de l'État pour 2019, par 191 voix pour, 158 voix contre et une abstention. Le rejet du budget par le Parti Populaire, Ciudadanos et les partis séparatistes catalans a précipité la fin de la législature. Le 15 février 2019, le président du gouvernement a annoncé que les élections générales se tiendraient le 28 avril 2019.
- 4 Cf. I. Cortés, « Suspenso de los bufetes a las reformas del Gobierno en materia laboral », *Cinco Días*, 14 janvier 2019 et, en outre, par exemple, l'arrêt de la CJUE du 21 novembre 2018, affaire C-619/17, qui répond à la question préjudicielle présentée par la Cour de cassation dans l'affaire *Diego Porras*, relative à l'indemnité des contrats à durée déterminée. La CJUE réitère le critère qu'elle avait déjà maintenu dans les arrêts du 5 juin 2018, affaire C-677/16, *Lucía Montero Mateos*, et du 5 juin 2018, affaire 574, *Grupo Norte Facility SA*. Sur ce point, cf. J.L. Gil, « Espagne », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2018-3, p. 166.

I - SÉCURITÉ SOCIALE

Dans le domaine de la sécurité sociale, les amendements visent à améliorer les droits sociaux, qui ont subi des coupes pendant la crise⁵, mais reflètent également la volonté de se concilier les bonnes grâces d'une partie de l'électorat. Il convient de mentionner, en ce sens, le rétablissement de l'accès universel au système national de santé⁶, l'allongement de la durée du congé de paternité⁷ ou l'amélioration des prestations de survivants⁸. Beaucoup de ces nouveautés se trouvent dans le décret-loi royal 28/2018 du 28 décembre sur la revalorisation des retraites et autres mesures d'urgence dans le domaine social, du travail et de l'emploi, publié dans le journal officiel du 29 décembre 2018. Suivant les indications du pacte de Tolède, le décret-loi royal abolit le facteur de réévaluation des pensions, qui a introduit la loi 23/2013 du 23 décembre, et qui limitait la hausse des prestations à 0,25 %, alors que la sécurité sociale était déficitaire. La loi sur le budget général de l'État pour 2018 avait déjà suspendu le facteur pour 2018 et 2019, et prévoyait une augmentation de 1,6 % des pensions pour les deux années. Le décret-loi royal réévalue les pensions et autres allocations publiques en 2019 conformément à l'IPC prévu de 1,6 % et établit, en outre, un paiement compensatoire, pour faire correspondre l'augmentation de 2018 à celle de l'inflation réelle entre décembre 2017 et novembre 2018.

D'autres mesures visent à augmenter les cotisations sociales⁹. Au cours de l'année 2019, le montant de la limite maximale de la base de cotisation de sécurité sociale est fixé à 4 070,10 euros par mois, ce qui représente une augmentation de 7 % de ce plafond, par rapport à celui en vigueur depuis août 2018. Dans le régime général de sécurité sociale, le montant de la base de cotisation minimale est augmenté du même pourcentage que le salaire minimum interprofessionnel, soit 22,3 %, et s'élève à 1 050 euros par mois. En ce qui concerne le régime spécial des travailleurs indépendants, l'augmentation sera de 1,25 % et le montant de la base minimale applicable sera fixé, en général, à 944,40 euros par mois. Les taux sont également mis à jour pour la contribution aux risques professionnels, et le minimum devient 1,5 %. Parfois, le législateur cherche à pénaliser l'utilisation de modalités contractuelles précaires. Dans les contrats à durée déterminée dont la durée effective est égale ou inférieure à 5 jours, la surtaxe sur la quote-part patronale pour risques communs passe de 36 % à 40 %.

II - DROIT DU TRAVAIL

Il y a eu aussi des nouveautés dans le domaine du droit du travail. L'une des plus importantes et controversées, convenue entre le Parti Socialiste et Podemos, est l'augmentation du salaire minimum interprofessionnel, à compter du 1^{er} janvier 2019, à 30 euros par jour ou 900 euros par mois en quatorze versements par an. En 2018, il était de 24,53 euros par jour soit 735,9 euros par mois en quatorze paiements. Cela représente une augmentation

5 Cf. J.L. Gil et Ph. Martin, « Le système espagnol de protection sociale à l'épreuve de la crise », in P. Turquet (dir.), *La crise de la protection sociale en Europe. Adaptation ou refondation*, Presses Universitaires de Rennes, Collection Économie et Société, 2015, p. 53.

6 Décret-loi royal 7/2018 du 27 juillet (JO du 30 juillet 2018).

7 Article 48.7 du Statut des travailleurs, modifié par la disposition finale 38.1 de la loi 6/2018 du 3 juillet sur le budget général de l'État pour l'année 2018 (JO du 4 juillet 2018).

8 Le décret royal 900/2018 du 20 juillet, publié au journal officiel du 24 juillet 2018, développe la trentième disposition supplémentaire de la loi 27/2011 du 1^{er} août relative à la mise à jour, à l'adaptation et à la modernisation du système de sécurité sociale, et augmente à 60 % le pourcentage applicable au montant de base de la pension de survivants.

9 Article 3 et ss. du décret-loi royal 28/2018 du 28 décembre.

de 22,3 %, la plus forte depuis 1977¹⁰. La mesure atténue l'une des anomalies du système juridique espagnol, si on le compare à des pays voisins ayant un niveau de développement économique comparable. Malgré tout, pour faire face à une réforme de cette ampleur de la manière la moins traumatisante possible, il aurait peut-être été souhaitable de procéder à une augmentation progressive. Il convient, par exemple, de tenir compte du fait que la hausse du salaire minimum interprofessionnel affecte également des secteurs comme celui des employés de maison, dans lequel le salaire minimum est fixé à 7,04 euros/h, et où l'économie informelle est très présente. La mesure servira-t-elle à rendre dignes les conditions de travail, à augmenter le chômage ou à organiser la fuite du droit du travail ? Le débat entre économistes et experts du marché du travail est très polarisé¹¹.

Avec un taux de chômage inférieur à 15 %, le décret-loi royal 28/2018 du 28 décembre a abrogé le contrat à durée indéterminée de soutien aux entrepreneurs et le reste des incitations liées à un taux de chômage supérieur à ce chiffre, telles que la possibilité de conclure des contrats pour la formation et l'apprentissage avec des personnes de moins de 30 ans, sans que la limite d'âge maximale fût applicable¹². L'abrogation ne concerne pas les contrats en vigueur. En outre, le décret-loi royal autorise à nouveau les conventions collectives, dans certaines conditions, à établir des clauses permettant la retraite d'office des salariés¹³.

La loi organique 3/2018 du 5 décembre sur la protection des données à caractère personnel et la garantie des droits numériques, publiée dans le journal officiel du 6 décembre 2018, développe le règlement de l'Union européenne 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE. La loi organique est d'une grande importance, y compris dans les relations de travail. Aux articles 87 et suivants, du titre X, elle définit les droits numériques des citoyens et, en particulier, des travailleurs ou des employés du

10 Décret royal 1462/2018 du 21 décembre fixant le salaire minimum interprofessionnel pour 2019 (JO du 27 décembre 2018).

11 Sur la base d'une analyse de ce qui s'est passé en 2017, des organisations telles que la Banque d'Espagne estiment que l'augmentation du salaire minimum interprofessionnel en 2019 pourrait entraîner une perte de quelque 125.000 emplois. Ces effets négatifs pourraient toucher avant tout les travailleurs dont le salaire est inférieur au nouveau salaire minimum et, en particulier, les travailleurs âgés. Cf. A. Lacuesta, M. Izquierdo, et S. Puente, "Un análisis del impacto de la subida del salario mínimo interprofesional en 2017 sobre la probabilidad de perder el empleo", *Documentos Ocasionales*, n° 1902, Banco de España, 2019, 25 pp. L'Autorité indépendante pour la responsabilité fiscale (AIReF) calcule une perte d'environ 40 000 emplois, alors que BBVA Research, l'estime à 195 000 en deux ans. Cf. E. Ortega, "La subida del salario mínimo restará hasta 195.000 empleos en dos años, según BBVA", *El Economista*, 6 février 2019. En janvier 2019, le premier mois d'application du nouveau salaire minimum interprofessionnel, 204 865 emplois ont été détruits et on compte 83 464 chômeurs de plus. Les données sont légèrement moins bonnes que celles de janvier 2018. Cf. R. Pascual, "2019 arranca con la destrucción de 204 865 empleos y 83 464 parados más", *Cinco Días*, 4 février 2019.

12 Disposition unique dérogatoire 2.a) du décret-loi royal 28/2018 du 28 décembre.

13 Dixième disposition additionnelle du statut des travailleurs, dans le libellé de la dernière disposition 1 du décret-loi royal 28/2018 du 28 décembre. Les conventions collectives peuvent établir des clauses permettant de résilier le contrat de travail quand le salarié arrive à l'âge légal de la retraite fixée par la norme de sécurité sociale, à condition que le salarié remplisse les exigences de la réglementation de la sécurité sociale pour avoir droit à une pension complète, sous forme contributive, et que la mesure soit liée à des objectifs cohérents de politique de l'emploi, énoncés dans la convention collective.

secteur public, concernant le respect de la vie privée en relation avec l'environnement numérique et la déconnexion. Nombre de ces garanties étaient déjà prévues dans les dispositions légales ou dans les conventions collectives, ainsi que dans la jurisprudence abondante de la CJUE, de la Cour Constitutionnelle et des tribunaux de droit commun. Cependant, la loi organique prévoit certaines nuances et nouveautés intéressantes, telles que la reconnaissance du droit à la déconnexion, qui touchent aussi directement le rapport de travail¹⁴. Étant donné que les conventions collectives peuvent établir des garanties supplémentaires, la négociation collective acquiert un rôle important dans la protection de ces droits. Afin de traduire ces garanties, la loi organique modifie le statut des travailleurs et la loi sur le statut général des employés publics, et incorpore respectivement un nouvel article 20 bis et une nouvelle lettre j bis) à l'article¹⁴.

Parallèlement aux réformes sociales déjà approuvées à la fin de 2018, le gouvernement avait prévu d'en promouvoir d'autres tout au long de l'année 2019, afin d'améliorer la qualité de l'emploi, de lutter contre l'instabilité de l'emploi et de renforcer la protection des droits des travailleurs. Il était peut-être exagéré de parler de contre-réforme du marché du travail. Le Parti socialiste a plutôt pour objectif de modifier certains des aspects les plus controversés de la loi 3/2012 du 6 juillet sur les mesures urgentes de réforme du marché du travail, en particulier dans le domaine de la négociation collective : la priorité d'application de la convention collective de l'entreprise par rapport à celle de branche ou secteur, la non-application de la convention collective et l'ultra-activité de la convention collective. De même, il vise à réglementer l'alignement du salaire des travailleurs de la société sous-traitante, par rapport à celui perçu par les travailleurs de la société donneuse d'ordres ou du contractant. Il veut également obliger les entreprises à établir un registre de la durée de travail indiquant l'horaire de travail, avec les heures spécifiques d'entrée et de sortie du travailleur, afin d'éviter les heures supplémentaires non rémunérées, très répandues dans certains secteurs, comme celui des banques. Malgré la dissolution du Parlement, le gouvernement n'exclut pas d'approuver tout ou partie de ces mesures avant les élections générales, en recourant à la technique juridique du décret-loi royal¹⁵. Si elles devaient être adoptées, ces réformes impliqueraient-elles une amélioration de la protection des travailleurs ou introduiraient-elles des rigidités inutiles pour les entreprises en prise avec la quatrième révolution industrielle ? Le gouvernement pourra-t-il réaliser ces réformes avec le consensus souhaité, dans le cadre du dialogue social et avec le soutien d'autres forces politiques ? Les partis politiques seront-ils en mesure de s'accorder sur les réformes structurelles requises par l'Espagne, telles que le statut des travailleurs pour le 21^{ème} siècle ou la durabilité du système de retraite ? Pourront-ils s'assurer que les changements nécessaires soient compatibles avec la sécurité juridique ? Ou bien penseront-ils, avant tout, au maintien ou à la conquête du pouvoir, avec des solutions populistes et à court terme ?

14 Sur le fondement juridique et la situation du droit à la déconnexion dans la négociation collective avant l'entrée en vigueur de la loi organique, cf. J.L. Gil, "Smart working. Il lavoro 'fuori'", in A. Occhino (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita e Pensiero, Milano, 2018, p. 145 ss. Cfr. la critique à la nouvelle réglementation de T. Perea, "Derecho a la desconexión digital, ¿una nueva realidad ?", *Expansión*, 17 janvier 2019.

15 Le décret de dissolution du Parlement sera promulgué par le gouvernement le 4 mars 2019 et sera publié au JO le lendemain, afin que les élections puissent se tenir le 28 avril 2019, 54 jours plus tard. Sur les intentions du gouvernement, cf. "Valerio: aún queda tiempo para cambios laborales y de pensiones", *Cinco Días*, 18 février 2019 ; G. Velarde et I. Faes, "Trabajo se apresura a aprobar la 'contrarreforma laboral' antes del 28-A", *El Economista*, 19 février 2019 ; J. Casqueiro et A. Díez, "El Gobierno busca alianzas para aprobar leyes hasta el último día", *El País*, 20 février 2019, et R. Pascual, "La reforma de pensiones y la laboral, pendientes de la decisión personal de Sánchez", *Cinco Días*, 24 février 2019.