

## EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO 2015-2016 Y OTRAS CUESTIONES CONTENIDAS EN EL REAL DECRETO-LEY 16/2014, DE 19 DE DICIEMBRE

**Fco. Javier Fernández Orrico**

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad Miguel Hernández*

---

### EXTRACTO

Con fecha 15 de diciembre de 2014, se firmó entre el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y los sindicatos CC. OO. y UGT el Programa extraordinario de activación para el empleo con un contenido específico de orientación, formación, recualificación y/o reconocimiento de la experiencia laboral que, acompañado de una medida de protección, pretende facilitar la reinserción laboral a los desempleados de larga duración con cargas familiares. Este acuerdo se ha visto reflejado pocos días después en el *Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo*, que contempla las medidas concretas del Programa que afectan al solicitante desempleado, en aspectos tales como los requisitos, la asignación de un tutor que le trace un itinerario individual personalizado en la búsqueda de empleo o la posibilidad de compatibilizar la denominada ayuda económica de acompañamiento con el trabajo por cuenta ajena.

Estas y otras cuestiones de interés del Programa serán analizadas con detenimiento en este comentario.

El citado real decreto-ley incluye, además, algunas medidas lindantes en materia de prestación por desempleo, como sucede con la exoneración de cuotas hasta un determinado porcentaje, dirigida a empresas que por causas extraordinarias, como puede ser un incendio, se ven abocadas a suspender la relación laboral o reducir la jornada laboral de sus trabajadores. Medida que, sin duda, tiene su origen en el grave incendio que sufrió la empresa Campofrío, en su centro de trabajo de Burgos, y que ha dejado a muchos trabajadores en desempleo.

Finalmente, se incluyen otras cuestiones que modifican determinadas normas laborales y de Seguridad Social referentes a los contratos en formación y aprendizaje, requisitos de la Renta Activa de Inserción, responsabilidad empresarial en el pago de prestaciones y reintegro de prestaciones indebidas por el trabajador, y el nuevo encaje de las agencias de colocación como entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo.

**Palabras claves:** empleo activo, compatibilidad trabajo-prestación, ayuda económica de acompañamiento y exoneración de cuotas.

---

*Fecha de entrada: 08-01-2015 / Fecha de aceptación: 12-01-2015*

## ACTIVATION PROGRAMME FOR EMPLOYMENT 2015-2016 AND OTHER ISSUES CONTAINED IN THE ROYAL DECREE-LAW 16/2014, OF 19 DECEMBER

Fco. Javier Fernández Orrico

---

### ABSTRACT

On December 15, 2014, was signed between the Government, business organizations CEOE and CEPYME and CC. OO. and UGT the special activation program for use with a specific content of guidance, training, retraining and/or recognition of work experience, accompanied by a protective measure, intended to facilitate the reintegration of the long-term unemployed with dependents. This agreement has been reflected within days by *Royal Decree-Law 16/2014, of 19 December, which regulates the Activation Programme for Employment*, which includes the specific measures that affect Program unemployed applicant in areas such as, requirements, assigning a mentor to trace a personalized individual itinerary in search of employment or the possibility of reconciling the accompanying financial assistance referred to paid employment.

These and other issues of interest to the program will be analyzed in detail in this review.

The aforementioned royal decree-law also includes some bordering measures on unemployment benefit, as with the exemption from quotas to a certain percentage, aimed at companies that extraordinary circumstances, such as a fire, are forced to suspend employment or reduce working hours of their workers. As undoubtedly stems from the serious fire that underwent the company Campofrío in the workplace of Burgos and has left many workers unemployed.

Finally, other issues that modify certain labor standards and social security relating to contracts in training and learning requirements of the Active Insertion Income, corporate responsibility in the payment of benefits and reimbursement of undue benefits for the worker and the new included lace placement agencies as associates of Public Employment Services.

**Keywords:** online jobs, job-providing support, financial aid and accompanying fee waiver.

---

---

## Sumario

### Introducción

- I. Objeto y requisitos del programa
- II. Obligaciones de activación
- III. Solicitud e incorporación al programa
  1. Solicitud
  2. Procedimiento de incorporación al programa
    - 2.1. Comprobaciones y acreditaciones
    - 2.2. Plazo de la resolución
- IV. Baja y reincorporación al programa y a la ayuda económica
  1. Baja al programa
    - 1.1. Baja definitiva
    - 1.2. Baja temporal
  2. Reincorporación al programa
  3. Resolución y reintegro de la ayuda
- V. Desarrollo del programa
  1. La activación para el empleo
    - 1.1. El tutor y el itinerario personalizado de empleo
    - 1.2. Responsabilidades del tutor y del beneficiario
    - 1.3. Comunicaciones de los Servicios Públicos de Empleo
  2. La ayuda económica de acompañamiento
- VI. Compatibilidad e incompatibilidad de la ayuda económica de acompañamiento
  1. Régimen de compatibilidades
    - 1.1. Bonificaciones y reducciones en la cotización
    - 1.2. Extinción del contrato antes de finalización del Programa
  2. Régimen de incompatibilidades
- VII. Financiación del Programa
- VIII. Preeminencia competencial del Servicio Público de Empleo Estatal y evaluación del programa
- IX. El efecto «Campofrío»

1. Requisitos
2. Consecuencias del cumplimiento e incumplimiento de algunos requisitos
3. Otras cuestiones conexas

X. Modificación de otras disposiciones

1. Actividad formativa en los contratos de formación
2. Nuevas condiciones exigidas en la Renta Activa de Inserción
3. Cambio de criterio procedimental en supuestos de responsabilidad empresarial o reintegro de prestaciones
  - 3.1. Responsabilidad del empresario en supuestos de solicitud por el interesado de prestaciones por desempleo sin estar de alta en la Seguridad Social
  - 3.2. Procedimiento para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas
4. Sobre la colaboración de las agencias de colocación con los Servicios Públicos de Empleo

Comentario final

## INTRODUCCIÓN

Verdaderamente los tiempos que estamos pasando en España no son nada fáciles, especialmente para aquellos a los que se les van agotando los recursos. Es ya mucho tiempo el que llevamos con la crisis, y son muchas las personas que todavía sufren el azote del paro, pese a la mejora de la tendencia<sup>1</sup>. Por eso cualquier medida que pueda suponer una ayuda, por leve que sea, y aunque parte de ella tenga un componente interesado, debe ser bien recibida. Y en las fechas en las que redacto este comentario (tiempo de Navidad) puede suponer un regalo imprevisto para los que perdieron su capacidad de generar ingresos. Porque precisamente, y esa es la idea que campea en el nuevo decreto-ley, el objetivo primordial es que el trabajador retorne al mercado laboral. Para ello, la estrategia adoptada con el nuevo Programa intenta implicar a todas las partes que intervienen en que el empleo pueda llamar a las puertas de los trabajadores ausentes por largo tiempo de la actividad laboral.

---

**La estrategia adoptada con el nuevo Programa intenta implicar a todas las partes que intervienen en que el empleo pueda llamar a las puertas de los trabajadores ausentes por largo tiempo de la actividad laboral**

---

La nueva medida –*Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo*– es la última de las numerosas iniciativas que se han puesto en marcha para la creación de empleo, tales como la Renta Activa de Inserción, el Programa Temporal de Protección e Inserción o el Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo. Se trata de una nueva red, que acoge a aquellos que ya habían agotado alguna de las anteriores medidas. En el fondo es una prolongación de las anteriores, si bien, a primera vista lo que más llama la atención de la norma es la gran cantidad de exigencias que se requieren para encontrarse incluido en la nueva medida.

Para la realización del nuevo Programa se han tenido en cuenta las [Recomendaciones del Consejo de la Unión Europea de 8 de julio de 2014 sobre el Programa Nacional de Reformas de 2014 de España](#). Concretamente, la tercera de estas recomendaciones hace referencia a la importancia de contar con servicios públicos de empleo modernos, capaces de prestar servicios perso-

---

<sup>1</sup> Según datos aportados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el número de desempleados registrados en las oficinas de los Servicios Públicos de Empleo ha descendido en 2014 en 253.627 personas, un 5,39%, lo que supone el mayor descenso interanual registrado en un mes de diciembre desde 1998 y sitúa la cifra total de paro registrado en 4.447.711 personas (<http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/laboral/detalle/2390>).

nalizados y eficaces especialmente dirigidos para aquellas personas que tienen más dificultades de acceso al empleo, como son los parados de larga duración. Recomendaciones que destacan la importancia de mantener el compromiso de los beneficiarios con el mercado laboral a través de su búsqueda activa de empleo, de manera que tanto las políticas activas como las pasivas estén alineadas a favor de la activación para el empleo.

---

**Es positivo que este Programa se haya pactado entre el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y los sindicatos CC. OO. y UGT**

---

Positivo es que este Programa se haya pactado entre el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y los sindicatos CC. OO. y UGT al acordar, en fecha **29 de julio de 2014**, una serie de propuestas para la negociación tripartita que fortalezcan el crecimiento económico y el empleo, y que recoge la voluntad de

impulsar medidas en distintos ámbitos, destinadas a intensificar la evolución positiva de la economía y del empleo. Una de las iniciativas recogidas en ese acuerdo con carácter prioritario era el diseño, con la colaboración de las comunidades autónomas, de un programa de activación para el empleo con un contenido específico de orientación, formación, recualificación y/o reconocimiento de la experiencia laboral que, acompañado de una medida de protección, contribuyera a facilitar la reinserción laboral a los desempleados de larga duración con cargas familiares.

Fruto de tales acuerdos, el 15 de diciembre de 2014, Gobierno e interlocutores sociales firmaron el **acuerdo**, que se concretó en el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo, destinado a mejorar la empleabilidad y dotar de nuevas oportunidades al colectivo de trabajadores desempleados, dadas sus mayores dificultades de colocación. Cinco días después del acuerdo, el **Programa** salió publicado en el BOE.

Si hubiera que señalar brevemente lo más característico, las líneas maestras de este Programa de activación para el empleo en dos palabras, y sin perjuicio de comentar cada una de las condiciones que especifica la norma, diría como señala el preámbulo «que se han definido a partir del colectivo de desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que han agotado su protección por desempleo». Es decir, desempleados sin prestación durante un tiempo determinado por haberse agotado, con responsabilidades familiares. Por tanto, no se considera a cualquier persona, sino que solo accederán quienes hayan estado antes vinculados al mercado laboral.

Se cuenta también con una responsabilidad manifestada en una doble vertiente, de naturaleza pública del programa de activación, en particular por parte de los Servicios Públicos de Empleo, que son los encargados de proveer las medidas de activación, y también de responsabilidad por los propios beneficiarios, concretada en una serie de obligaciones de activación a las que se hará referencia.

Junto a lo anterior, y mientras se concretan todas estas acciones, es preciso que el trabajador pueda mantenerse con algún tipo de ayuda. Para ello está prevista la concesión de una ayuda económica, denominada «de acompañamiento». Por el nombre de la ayuda se percibe que lo esencial

de este Programa de Activación no es tanto la ayuda sino el motivo, la razón por la que se concede la misma, esto es, la puesta en marcha de todos aquellos medios e instrumentos que permitan que el trabajador encuentre empleo a la mayor brevedad. En el fondo la ayuda económica no es más que un incentivo para el trabajador que deberá asumir una serie de compromisos. El Programa también será un incentivo para que los empresarios se animen a la contratación de estos trabajadores, mediante un curioso sistema de reducción del salario, aparte posibles bonificaciones en la forma que se comentará más adelante.

---

**Lo esencial no es tanto la ayuda sino la razón por la que se concede: la puesta en marcha de todos aquellos medios e instrumentos que permitan que el trabajador encuentre empleo a la mayor brevedad. El Programa también será un incentivo para que los empresarios se animen a la contratación de estos trabajadores mediante un curioso sistema de reducción del salario**

---

Una novedad, que se viene reproduciendo en este tipo de programas, lo constituye la posibilidad de que quienes se encuentren incluidos en el Programa de Activación puedan compatibilizar el desempeño de una actividad por cuenta ajena, con la ayuda económica de acompañamiento. Si bien cuando se desciende al estudio de los detalles, se observa que no se trata propiamente de una compatibilización en sentido estricto, al quedar reducido el salario que debe abonar el empresario en función directa del importe de la ayuda económica de acompañamiento. En este sentido, pienso que estamos ante un Programa similar a las condiciones establecidas para aquellos programas que prevé el [artículo 228.4 de la LGSS](#)<sup>2</sup>, por el que el empresario «debe abonar al trabajador la diferencia entre la prestación o subsidio por desempleo y el salario que le corresponda», y se asemeja más a la nueva posibilidad desde la [Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo](#), cuyo artículo 3 permite que los jóvenes menores de 30 años puedan compatibilizar su prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia. En este caso, el precepto citado –art. 3 Ley 11/2013– en aplicación del nuevo [artículo 228.6 de la LGSS](#)<sup>3</sup> establece que «los beneficiarios de la prestación por desempleo de nivel contributivo que se constituyan como trabajadores por cuenta propia, podrán compatibilizar la percepción mensual de la prestación que les corresponda con el trabajo autónomo». La diferencia, entre otras, es clara, pues en este caso debe encontrarse inserto en un Programa de fomento al empleo destinado a colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo, que se trate de trabajadores por cuenta propia y además que sean menores de 30 años.

---

<sup>2</sup> En adelante, [Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio](#).

<sup>3</sup> Incorporado por el artículo 2 de la [Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo](#).

A continuación, se va a examinar el [decreto-ley](#), que como decía presenta, a mi entender, excesivos requisitos, condiciones y diversas fórmulas para estimular a la incorporación al Programa de Activación para el Empleo por parte de personas desempleadas y empresarios, lo que lo hacen ciertamente complicado, pero veámoslo.

## I. OBJETO Y REQUISITOS DEL PROGRAMA

El artículo 1 del Programa de Activación para el Empleo (PAE) explica, de forma genérica, que «se trata de un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2».

El artículo 2.2 del PAE señala las tres acciones que comprende el Programa:

- 1.º Políticas activas de empleo.
- 2.º Actuaciones de intermediación laboral, gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo.
- 3.º Una ayuda económica de acompañamiento gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y vinculada a la participación en las mencionadas políticas de activación para el empleo.

---

**El artículo 2.1 del PAE contempla hasta ocho requisitos o condiciones que deberá cumplir quien pretenda acceder al mismo**

---

Por su parte, el artículo 2.1 del PAE contempla hasta ocho requisitos o condiciones que deberá cumplir quien pretenda acceder al mismo. Concretamente, se exige que las personas desempleadas, que pueden presentar la solicitud de incorporación entre el 15 de enero de 2015 y el 15 de abril de 2016<sup>4</sup>, reúnan los siguientes requisitos a la fecha de dicha solicitud:

- a) *Deberá haber transcurrido, como mínimo, seis meses desde el agotamiento de alguna de las siguientes ayudas o prestaciones: la Renta Activa de Inserción (RAI)<sup>5</sup> (...), o en las normas que le precedieron, cuando se haya agotado el tercer derecho a la misma; el Programa Tem-*

<sup>4</sup> Este es el periodo en el que se encuentra activo el plazo para solicitar la incorporación al PAE como señala el artículo 4 del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

<sup>5</sup> La RAI se regula en el [Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre](#), por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

*poral de Protección e Inserción (PRODI)<sup>6</sup> (...); el Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo (PREPARA)<sup>7</sup> (...), así como en los sucesivos reales decreto-leyes que han prorrogado dicho programa.*

Se debe suponer que quienes agotaron estas diversas modalidades de ayudas lo fueron porque a su vez agotaron la prestación o, en su caso, el subsidio por desempleo, y en ese sentido nos encontramos ante una tercera oportunidad de encontrar empleo, si bien, como veremos, con ciertas peculiaridades, que de alguna forma obligan al trabajador a buscar empleo.

La norma advierte que no se considerará agotamiento de cualquiera de las anteriores ayudas la extinción derivada de una sanción o baja en el derecho por causa imputable al beneficiario. Algo que parece lógico habida cuenta de que el PAE no debería desviarse hacia quienes ven extinguida la anterior ayuda por causas imputables al propio beneficiario, que si no hubieran concurrido no tendrían como consecuencia la extinción de la prestación.

*b) Estar inscrito como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo competente a fecha 1 de diciembre de 2014. Este requisito se entenderá cumplido en los supuestos en que el trabajador, aun no estando inscrito como demandante de empleo en dicha fecha, tenga interrumpida la inscripción debido a la realización de un trabajo por cuenta ajena, siempre que la duración del contrato haya sido por tiempo inferior a 90 días.*

De ello se deduce que un requisito imprescindible es el de estar inscrito en esa fecha o, entiendo que en su defecto, tener suspendida la inscripción a causa de la realización de un trabajo por cuenta ajena, pero que de no haberse conseguido estaría inscrito precisamente en esa fecha. Y que ese trabajo tenga una duración inferior a 90 días, pensando quizá que si fuera superior, podría acceder al denominado subsidio contributivo, alejándose de este modo de la competencia del nuevo PAE, como se verá en otro de los requisitos que analizaremos a continuación<sup>8</sup>.

Quizá podría haberse exigido este requisito, a partir de la entrada en vigor del decreto-ley o incluso mejor aún, una semana después, para que los posibles candidatos al PAE tengan la oportunidad de incorporarse al mismo, pues de este modo quien no estuviera inscrito como demandante de empleo en fecha 1 de diciembre de 2014 pierde todas sus opciones a acogerse al Programa,

<sup>6</sup> El programa temporal de protección e inserción se regula por el [Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto](#), por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

<sup>7</sup> Regulado en el [Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero](#), de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

<sup>8</sup> Conviene recordar, a este respecto, que los parados que reúnan los requisitos generales para causar derecho al subsidio por desempleo (contributivo), salvo el periodo de espera de un mes, se hallen en situación legal de desempleo y no tengan derecho a prestación contributiva por desempleo, por no tener cubierto el periodo de cotización exigido, tienen derecho al subsidio siempre que hayan cotizado al menos tres meses y tengan responsabilidades familiares o seis meses sin responsabilidades familiares ([art. 215.1.2 LGSS](#)).

algo que solo era posible conocer una vez publicada la norma. Por tanto estamos ante un requisito que, sin duda, va a restringir el acceso al PAE.

c) *Haber permanecido inscrito como demandante de empleo durante 360 días en los 18 meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de incorporación al Programa.*

Requisito que supone una vuelta de tuerca añadida al anterior de la inscripción en una fecha concreta, pues, además, deberá cumplir un periodo mínimo de carencia inscrito como demandante de empleo. Este requisito, pese a parecer a simple vista más exigente lo veo más lógico, pues es un requisito que también se exige en los anteriores programas en que se hallaba incluido, y por tanto ya lo cumple al menos en tales periodos y una vez terminado el correspondiente programa resulta razonable que siguiera buscando empleo y por ello inscrito como demandante de empleo.

d) *Carecer del derecho a la protección contributiva o asistencial por desempleo, o a la renta activa de inserción.*

Este es un requisito que se complementa con el anterior, de que el trabajador no vea interrumpido el PAE 90 o más días, pues en esos casos entiendo que podría acceder al subsidio por desempleo contributivo. Además, si puede acceder a la protección ordinaria por desempleo, en sus versiones contributiva y asistencial, quizá se piensa que no tendría demasiado sentido que fuera incluido en un Programa como el PAE, de prolongación complementaria. Sin embargo, a mi parecer, creo que debería ser lo contrario, pero no tanto en el nivel contributivo, al haberse generado un derecho, como consecuencia del ingreso de cotizaciones a la Seguridad Social, sino en la modalidad asistencial, pues se observa que al existir en el PAE una urgencia por implicar a todos para que el trabajador encuentre empleo, sería una forma de evitar la caída al nivel asistencial, porque el PAE se habría encargado de evitarlo. Y es que, según parece al considerarse el PAE como una ayuda adicional no prevista, se les exige a los potenciales beneficiarios que realicen un esfuerzo adicional para ser incorporados, de ahí el, a mi modo de ver, desproporcionado número de requisitos, hasta ocho, que se les exige cumplir, en comparación con el subsidio ordinario de

desempleo. Quizá debieran invertirse los papeles de ambos instrumentos de protección por desempleo. En ese sentido, creo que si se creara *ex novo* un nuevo sistema de protección por desempleo es más que probable que se exigieran muchos de los requisitos del PAE, en particular, aquellos que supusieran la facilitación de obtención de empleo.

---

**Si se creara *ex novo* un nuevo sistema de protección por desempleo es más que probable que se exigieran muchos de los requisitos del PAE, en particular, aquellos que supusieran la facilitación de obtención de empleo**

---

e) *Haber cesado involuntariamente en un trabajo por cuenta ajena previamente al agotamiento del último derecho de los contemplados en la letra a) anterior. Además, si se hubiera trabajado tras el agotamiento de dicho derecho, haber cesado de forma involuntaria en el último trabajo realizado.*

La involuntariedad en el cese en el trabajo es uno de los requisitos que se exigen tradicionalmente para causar derecho a la protección por desempleo (tanto contributivo como asistencial). El PAE recoge esta condición, en dos supuestos:

Por un lado, se exige al trabajador que previamente a los programas anteriores que se han extinguido, hubiera cesado involuntariamente en un trabajo por cuenta ajena. Quizá podría haberse ofrecido un concepto del significado de la expresión «cese involuntario en el trabajo». Recuérdese que,

---

**Quizá podría haberse ofrecido un concepto del significado de la expresión «cese involuntario en el trabajo»**

---

ordinariamente, las prestaciones por desempleo se remiten al [artículo 208 de la LGSS](#) para fijar, caso a caso, aquellos ceses producidos de forma involuntaria por el trabajador. Así también, en materia de jubilación anticipada, el [artículo 161 bis.2.A\) de la LGSS](#) señala en qué condiciones es posible el acceso a la jubilación anticipada con coeficientes reductores cuando tiene lugar el cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador. Pues bien, el cese involuntario a que se refiere no concreta un concepto, definición o incluso descripción, ni siquiera se remite a otra disposición que explique en qué consiste el cese involuntario en el trabajo por cuenta ajena. ¿Debemos entender que por tratarse de materia de naturaleza relacionada con el desempleo habría que aplicar el [artículo 208 de la LGSS](#)? Sin embargo, no se remite a la normativa común de protección por desempleo como sí se realiza en otras cuestiones del PAE.

Con respecto, al segundo supuesto y en el caso de que se resolviera la anterior cuestión, se entiende mejor que no tendría sentido abandonar voluntariamente el puesto de trabajo y pretender a continuación acogerse al PAE. Sin embargo, la exigencia del periodo de espera es importante pues si ese tiempo fuera significativamente largo creo que debería replantearse este requisito. Por eso, a esta exigencia le hubiera añadido una «coletilla» en la que se exceptuara a quienes llevaran en el paro año y medio o más, con independencia de que en el último trabajo hubiera cesado voluntaria o involuntariamente.

Este aspecto de la voluntariedad en el cese presenta dificultades de comprobación pues sabido es que suele sortearse este requisito mediante acuerdo entre el trabajador interesado y el empresario, actuando ambos en connivencia y cumpliendo con el requisito de manera formal en fraude de ley. Es preciso, a mi modo de ver, encontrar el medio para que no resulte tan cómodo el cumplimiento de este requisito mediante conductas fraudulentas que se han institucionalizado, o bien que se termine por eliminar el requisito. Algo improbable y no deseable por las consecuencias que produciría en el Sistema –dejar a la voluntad de los trabajadores el cese en el trabajo para obtener la prestación por desempleo–, tanto en su filosofía como a nivel financiero. En el primer caso, se trata de que los trabajadores obtengan la prestación cuando realmente hayan perdido su trabajo, no cuando lo deseen como si se tratara la prestación por desempleo de un fondo de pensiones o un depósito. En la vertiente financiera, la voluntariedad supondría un cambio radical del mecanismo de protección social, que tiene como principio el de solidaridad, en lugar del de capitalización, más propio del seguro privado y sus ramificaciones.

Por lo tanto, el esfuerzo deberá ir encaminado hacia la creación de instrumentos que aseguren la involuntariedad del cese en la relación laboral.

f) *Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y acreditar responsabilidades familiares.*

Más claros resultan estos requisitos, pues no solo se establece un límite de ingresos y la acreditación de tener responsabilidades familiares, sino que se concreta más remitiéndose, esta vez sí lo hace, a lo que establece con carácter general para la protección por desempleo en el capítulo III de la LGSS. Y así, señala a continuación, que «la consideración de rentas y la acreditación de las responsabilidades familiares se efectuarán conforme a lo establecido en los apartados 3.2)<sup>9</sup> y 2)<sup>10</sup>, respectivamente, del artículo 215 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio».

Quizá sean estos requisitos los más acordes con la naturaleza del PAE, al asumir los fijados para sus primos hermanos, la prestación y el subsidio por desempleo.

<sup>9</sup> Señala el artículo 215.3.2 de la LGSS (en la redacción del art. 17.7 RDL 20/2012, de 13 de julio):

«Se considerarán como rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo y salvo el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social. También se considerarán rentas las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 100 por 100 del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en los términos que se establezca reglamentariamente.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, el importe correspondiente a la indemnización legal que en cada caso proceda por la extinción del contrato de trabajo no tendrá la consideración de renta. Ello con independencia de que el pago de la misma se efectúe de una sola vez o de forma periódica.

Las rentas se computarán por su rendimiento íntegro o bruto. El rendimiento que procede de las actividades empresariales, profesionales, agrícolas, ganaderas o artísticas, se computará por la diferencia entre los ingresos y los gastos necesarios para su obtención.

Para acreditar las rentas la Entidad Gestora podrá exigir al trabajador una declaración de las mismas y, en su caso, la aportación de copia de las declaraciones tributarias presentadas».

<sup>10</sup> Según el artículo 215.2 de la LGSS, «se entenderá por responsabilidades familiares tener a cargo al cónyuge, hijos menores de veintiséis años o mayores incapacitados, o menores acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. No se considerará a cargo el cónyuge, hijos o menores acogidos, con rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias».

Finaliza el requisito advirtiendo que «a estos efectos no se tendrán en cuenta las rentas derivadas de las actividades compatibles con la ayuda». Porque, como luego se verá, al referirme a la ayuda de acompañamiento, esta puede compatibilizarse con la actividad que pudiera encontrar el trabajador en las condiciones previstas.

g) *En el caso de que tras el agotamiento de alguna de las prestaciones o ayudas incluidas en el apartado a) se hubiese percibido cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración pública, deberán haber transcurrido como mínimo seis meses desde la finalización de la percepción de estas rentas antes de la solicitud de este Programa.*

Parece que el legislador no quiere dejar ningún cabo suelto, y equipara las ayudas de los anteriores programas, a efectos del periodo de espera, a otro tipo de ayudas concedidas por las diferentes Administraciones (comunidades autónomas, diputaciones, municipios, etc.). Sin embargo, vuelve a ser difuso el precepto, al referirse genéricamente a «cualquier» tipo de «rentas mínimas» o ayudas «análogas» de «asistencia social», siendo así que el propio concepto de asistencia social es impreciso, ni siquiera existe un concepto legal que lo defina, por lo que sus contornos siguen siendo difusos después de tantos años de su existencia como expresión heredada de la beneficencia. Se vuelve a caer, por tanto, en el mismo error en este requisito, al no especificar el tipo de ayuda concreto.

Por lo demás, ¿existe algún medio de control que fiscalice los ingresos de los solicitantes procedentes de las Administraciones públicas? Pues para ello la Administración del Estado del que depende el SPEE debería disponer de los datos de cada una de las 17 comunidades autónomas, de todas las diputaciones, de todos los ayuntamientos...

Creo, sinceramente, que tal control no se va a realizar y que debería suprimirse este requisito por inútil y cicatero, porque en principio se refiere a los anteriores programas del Estado central y se han querido rebañar importes insignificantes a gente en situación de necesidad para retrasarles el acceso al PAE. Diría que se trata, en el argot armamentístico, de «contramedidas» al PAE.

h) *Cumplir con las obligaciones de activación previstas en el artículo 3.*

Se refiere a que, además de los siete requisitos que se acaban de comentar, se van a exigir al interesado una serie de obligaciones que figuran en el siguiente artículo y suponen hasta once de aquellas.

## II. OBLIGACIONES DE ACTIVACIÓN

Una vez que el interesado reúna los requisitos exigidos, debe cumplir las siguientes obligaciones para su incorporación y mantenimiento en el Programa, según el artículo 3 del PAE:

- a) Suscribir en el momento de la solicitud un compromiso de actividad en virtud del cual realizarán las distintas actuaciones favorecedoras de su inserción laboral que se acuerden por los Servicios Públicos de Empleo, o por sus entidades colaboradoras<sup>11</sup>.

Además también deberán:

«1.<sup>a</sup> Aceptar la colocación adecuada que les sea ofrecida por los Servicios Públicos de Empleo o por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos durante la participación en el programa<sup>12</sup>.

2.<sup>a</sup> Renovar la demanda de empleo en la forma y fechas en que se determine en el documento de renovación de la demanda y comparecer, cuando hayan sido previamente requeridos, ante el SPEE, los Servicios Públicos de Empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos.

3.<sup>a</sup> Comunicar, en el momento en que se produzcan, las variaciones de renta, patrimonio o de la unidad familiar, así como las situaciones que puedan dar lugar a incompatibilidad con la ayuda.

4.<sup>a</sup> Reintegrar las ayudas indebidamente percibidas.

5.<sup>a</sup> Facilitar a los Servicios Públicos de Empleo o, en su caso, a las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos, en el plazo de cinco días, el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por los mismos.

6.<sup>a</sup> Acreditar durante la vigencia del programa y cuando así les sea requerido por el Servicio Público de Empleo competente, la búsqueda activa de empleo.

7.<sup>a</sup> Proporcionar la documentación e información precisa para la incorporación y mantenimiento en el programa y comunicar a los Servicios Públicos de Empleo y al Servicio Público de Empleo Estatal, el domicilio y, en su caso, el cambio del domicilio, facilitado a efectos de notificaciones, en el momento en que este se produzca.

8.<sup>a</sup> Autorizar que los Servicios Públicos de Empleo comuniquen la condición de beneficiario del programa y de la ayuda económica a las agencias de colocación que desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con los mismos, así como a las empresas que lo soliciten.

9.<sup>a</sup> Informar a las empresas de su condición de solicitante o beneficiario del programa cuando realicen actuaciones de búsqueda activa de empleo o cuando celebren con estas contratos de trabajo».

<sup>11</sup> En este sentido –según la disp. adic. primera.2 PAE–, «los Servicios Públicos de Empleo competentes arbitrarán las medidas necesarias con el fin de informar en todo momento a las empresas y agencias de colocación que lo soliciten sobre los beneficiarios de este programa a los efectos de favorecer su inserción laboral». Una expresión demasiado genérica que corre el riesgo de no concretarse en medida alguna.

<sup>12</sup> A estos efectos –señala la norma–, se entenderá por colocación adecuada la regulada en el [artículo 231.3 de la LGSS](#).

Se trata de obligaciones a las que debe atender el interesado que no siempre tendrán que darse necesariamente, así el reintegro de ayudas indebidas o de requerimientos o información que le pidan las entidades competentes para ello.

b) Acreditar ante el SPEE que durante el plazo de un mes a partir de la presentación de la solicitud han realizado, al menos, tres acciones de búsqueda activa de empleo (BAE). La acreditación se efectuará dentro de los diez días hábiles siguientes al transcurso del citado plazo de un mes.

Se considerarán actuaciones de BAE cada una de las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Trabajo por cuenta propia o ajena.
- 2.<sup>a</sup> Envío o presentación de currículos en, al menos, tres empresas distintas.
- 3.<sup>a</sup> Realización de, al menos, una entrevista de trabajo.
- 4.<sup>a</sup> Inscripción en, al menos, una agencia de colocación.
- 5.<sup>a</sup> Inscripción como solicitante de empleo en, al menos, dos portales de empleo públicos o privados.
- 6.<sup>a</sup> Presentación, al menos, a una oferta de trabajo gestionada por los Servicios Públicos de Empleo.
- 7.<sup>a</sup> Cualesquiera otras ofertadas por los Servicios Públicos de Empleo y específicamente acciones formativas o acciones de información y actuaciones dirigidas al autoempleo y emprendimiento.

Se trata de una exigencia que tiene por objeto obligar al interesado a que demuestre que al menos durante el mes siguiente a la solicitud del PAE ha intentado la búsqueda de un trabajo, y para ello debe presentar, al menos, tres pruebas que acrediten que lo ha intentado, como el envío de currículos, entrevistas de trabajo, trabajo realizado, haber presentado ofertas de trabajo, etc. Pruebas que visualicen de alguna forma que el trabajador ha intentado encontrar empleo. De la redacción parece desprenderse que se trata de tres acciones distintas, entre las siete actuaciones posibles, sin que deba repetirse alguna de ellas (por ejemplo, realizar tres entrevistas de trabajo).

c) Participar en las acciones de mejora de la empleabilidad y BAE, previstas en el itinerario individual y personalizado de empleo que, con carácter previo al inicio del programa, les haya sido asignado por los Servicios Públicos de Empleo. Este itinerario se asignará en el plazo de un mes desde la solicitud<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> No obstante, si el Servicio Público de Empleo no hubiese podido realizar el itinerario en el citado plazo de un mes, para que la solicitud de admisión al Programa sea aprobada, este itinerario deberá realizarse necesariamente antes del transcurso de los tres meses de plazo que tiene el SPEE para resolver la solicitud.

---

**Se trata de tres obligaciones: la suscripción del compromiso de actividad; la acreditación de que se realizan acciones de búsqueda de empleo y, finalmente, la participación en acciones de mejora de la empleabilidad y búsqueda activa de empleo**

---

En suma, se trata de tres obligaciones: la suscripción del compromiso de actividad; la acreditación de que se realizan acciones de búsqueda de empleo y, finalmente, la participación en acciones de mejora de la empleabilidad y BAE. Obligaciones que, a su vez, se distribuyen en otras subobligaciones como se acaba de analizar.

### III. SOLICITUD E INCORPORACIÓN AL PROGRAMA

#### 1. SOLICITUD

Para solicitar el PAE, que incluye la ayuda de acompañamiento a la que más tarde haré referencia, las personas desempleadas deberán presentar la solicitud de incorporación al Programa entre el 15 de enero de 2015 y el 15 de abril de 2016<sup>14</sup> ante el SPEE<sup>15</sup>.

Sorprende este plazo, pues si se trata de una medida de carácter urgente cuya finalidad es la de ayudar a los desempleados a que encuentren trabajo lo antes posible, de ahí la denominación de *activa*, lo lógico hubiera sido que pudiera solicitarse con la entrada en vigor del PAE en lugar de retrasarlo casi un mes desde su publicación, que es lo que fundamentaría a nivel formal al propio decreto-ley como norma de urgencia que es. Quizá la razón se encuentre en la necesidad de adaptación de los organismos encargados en el desempeño de sus funciones, pues, como luego se verá, cada solicitante deberá estar asistido de un tutor que

---

**Sorprende el plazo, pues si se trata de una medida de carácter urgente cuya finalidad es la de ayudar a los desempleados a que encuentren trabajo lo antes posible, de ahí la denominación de activa, lo lógico hubiera sido que pudiera solicitarse con la entrada en vigor del PAE en lugar de retrasarlo casi un mes desde su publicación**

---

---

<sup>14</sup> Artículo 4.1 del PAE. De hecho la disposición final séptima establece que «las disposiciones relativas al programa de activación para el empleo regulado por este real decreto-ley producirán efectos desde el 15 de enero de 2015».

<sup>15</sup> La solicitud deberá presentarse, conforme al modelo que se determine, en la oficina de prestaciones del SPEE que corresponda a la persona desempleada.

le orientará mediante un itinerario personalizado individual y, naturalmente, primero habrá que contratar a los tutores y proporcionarles medios de formación específica.

En fin, la solicitud deberá ir acompañada de la documentación que acredite los requisitos exigidos, así como del compromiso de actividad que deberá suscribirse por el solicitante.

## 2. PROCEDIMIENTO DE INCORPORACIÓN AL PROGRAMA

### 2.1. Comprobaciones y acreditaciones

Una vez comprobado por el SPEE que se cumplen los requisitos de acceso, se informará al solicitante que, para proceder a su admisión al Programa y al abono de la ayuda económica correspondiente, deberá acreditar haber realizado las acciones de las BAE anteriores, así como tener asignado un itinerario individual y personalizado de empleo.

Asimismo, se dará traslado de la solicitud al Servicio Público de Empleo competente<sup>16</sup> a los efectos de que inicie las actuaciones necesarias para el diagnóstico del perfil del solicitante, la elaboración del itinerario individual y personalizado de empleo y la asignación de un tutor individual.

### 2.2. Plazo de la resolución

Cuando se haya acreditado todo lo anterior, el SPEE dictará resolución reconociendo la incorporación del trabajador al Programa, lo que implicará su derecho a la percepción de la ayuda económica y la posibilidad, en su caso, de compatibilizarla con el trabajo. El SPEE resolverá la solicitud en el plazo máximo de los tres meses siguientes a la fecha en que esta se hubiera presentado. Transcurrido el plazo sin que se haya dictado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada por silencio administrativo.

---

**El SPEE resolverá la solicitud en el plazo máximo de los tres meses siguientes a la fecha en que esta se hubiera presentado**

---

<sup>16</sup> Sobre la colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo, señala la disposición adicional primera.1 del PAE: «A fin de garantizar el correcto funcionamiento de este programa y garantizar las mismas posibilidades de acceso a todos sus potenciales beneficiarios, se habilita al Servicio Público de Empleo Estatal para desarrollar el procedimiento de concesión y pago de las ayudas, así como para establecer los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información con los Servicios Públicos de Empleo así como con las agencias de colocación cuando actúen en colaboración con aquellos».

Contra la resolución adoptada por el SPEE podrá interponerse reclamación previa a la vía jurisdiccional social en el plazo de 30 días desde la notificación de la misma.

---

**Se trata de un proceso laborioso pues son muchas las comprobaciones que deben realizarse por la Administración acerca de los requisitos y obligaciones del solicitante, concediéndose además un generoso plazo de tres meses para resolver, desconociendo así la urgencia que llevan consigo estas solicitudes**

---

Desde luego, se trata de un proceso laborioso pues son muchas las comprobaciones que deben realizarse por la Administración acerca de los requisitos y obligaciones del solicitante, concediéndose además un generoso plazo de tres meses para resolver, desconociendo así la urgencia que llevan consigo estas solicitudes, pues no se olvide que se trata de personas que se encuentran al borde de situaciones de extrema necesidad, sin empleo duran-

te un largo periodo de tiempo. De modo que, una persona que quisiera solicitar incorporarse al Programa y obtener la ayuda de acompañamiento el 22 de diciembre de 2014 deberá esperar al menos un mes más, pues el plazo de solicitud se inicia el 15 de enero de 2015, y además podría recibir contestación, tres meses después, de modo que a mediados de abril de 2015 podría resolverse su solicitud.

Contrasta este nuevo Programa con otras situaciones establecidas por la Administración para otros colectivos también necesitados y mejor tratados en lo que respecta a la celeridad de inclusión en el programa o sistema, como es el de la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), dirigido a los jóvenes de entre 16 y 25 años o menores de 30 años con discapacidad que no han trabajado ni recibido acciones de educativas en el periodo establecido, ya que desde la entrada en vigor del *Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, que aprobó el SNGJ, la aplicación ya se encontraba activa resultando de manejo sencillo, con una entrada de acceso a empresas y otra a los jóvenes, mediante el DNI electrónico, certificado digital o el acceso a través de usuario y contraseña.

En suma, el tratamiento de los interesados de ambos (PAE y SNGJ) resulta diferente, ofreciendo paradójicamente más facilidades a los jóvenes del citado sistema, que a los parados de larga duración con responsabilidades familiares que intentan ser incluidos en el PAE.

---

**Contrasta este nuevo Programa con otras situaciones establecidas por la Administración para otros colectivos también necesitados y mejor tratados en lo que respecta a la celeridad de inclusión en el programa o sistema, como es el de la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil**

---

## IV. BAJA Y REINCORPORACIÓN AL PROGRAMA Y A LA AYUDA ECONÓMICA

El PAE prevé la posibilidad de que quien se encuentre incluido en el mismo pueda ser antes de su agotamiento baja definitiva o temporal, dependiendo de las causas que lo provoquen. En este sentido es claro que se ha mimetizado con el mecanismo de la suspensión y extinción de la protección por desempleo en sus dos niveles, que se contempla en los artículos 212 y 213 de la LGSS, con las matizaciones que incorpora el Programa.

### 1. BAJA AL PROGRAMA

Si la inclusión al PAE supone la acreditación de numerosos requisitos y de obligaciones por parte del interesado, sin embargo, salir del Programa es mucho más fácil, bastará con encontrarse en cualquiera de las 13 causas que contempla el apartado 1 del artículo 5 del PAE, en caso de baja definitiva y en las 3 causas o situaciones del apartado 2, en caso de baja temporal en el Programa.

---

**Si la inclusión al PAE supone la acreditación de numerosos requisitos y de obligaciones por parte del interesado, sin embargo, salir del Programa es mucho más fácil**

---

#### 1.1. Baja definitiva

Las causas de baja definitiva en el PAE y que llevan aparejada la pérdida de la ayuda económica para los beneficiarios son aquellas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias<sup>17</sup>:

«a) Incumplimiento de las obligaciones derivadas del compromiso de actividad y que se concretan en el itinerario individual y personalizado de empleo, salvo causa justificada.

b) No comparecer, previo requerimiento, ante el SPEE o ante los servicios públicos de empleo, no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda o no devolver en plazo a los Servicios Públicos de Empleo el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por dichos

---

<sup>17</sup> Artículo 5.1 del PAE.

servicios o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos, salvo causa justificada.

c) No acreditar búsqueda activa de empleo, cuando sea requerido por los Servicios Públicos de Empleo.

d) Rechazar una oferta de colocación adecuada que le sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos.

e) Rechazar la participación en programas de empleo, acciones de promoción, formación o reconversión profesional, que determinen los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos.

f) Causar baja voluntaria en el trabajo al que se acceda durante el programa.

g) Trabajar por cuenta ajena a tiempo completo o parcial, por un periodo de tiempo igual o superior a 90 días, cuando la empresa no proceda a descontar del salario que legal o convencionalmente corresponda al trabajador la ayuda económica que este perciba.

h) Trabajar por cuenta propia por un periodo superior a 180 días.

i) Acceder a una prestación por desempleo, subsidio por desempleo o renta agraria, u obtener otras pensiones, prestaciones o ayudas sociales.

j) Dejar de reunir el requisito de carencia de rentas o de responsabilidades familiares, salvo lo previsto en el apartado siguiente.

k) El traslado al extranjero, salvo que corresponda a actuaciones contempladas en el itinerario individual y personalizado de empleo y haya sido autorizado por el tutor asignado en el Programa.

l) La renuncia voluntaria al programa.

m) Obtener o mantener indebidamente la percepción de la ayuda económica».

---

**En realidad, las diversas causas de baja definitiva del PAE se corresponden con el incumplimiento de los requisitos y obligaciones que debe observar el interesado para incorporarse al mismo**

---

En realidad, las diversas causas de baja definitiva del PAE se corresponden con el incumplimiento de los requisitos y obligaciones que debe observar el interesado para incorporarse al mismo, luego se podía haber ahorrado la repetición de los requisitos y obligaciones enunciados en sentido negativo con alguna expresión en la que se estableciera que el incumplimiento

de cualquiera de los requisitos y obligaciones durante el periodo en que se encuentre incorporado al PAE supondría la salida automática del Programa y de la ayuda de acompañamiento.

Por otro lado, en algunos supuestos no resultará fácil comprobar las causas de extinción y requerirá un procedimiento ciertamente complejo, que se iniciará con la información de los incumplimientos, baja cautelar, audiencia del interesado y resolución final, sin perjuicio de recurrir ante la jurisdicción de lo Social<sup>18</sup>.

## 1.2. Baja temporal

Similar a la suspensión de las prestaciones por desempleo es la baja temporal en el Programa, en cuyo caso los beneficiarios en los que concurra alguna de las circunstancias siguientes dejarán de percibir durante el periodo de baja la correspondiente ayuda económica<sup>19</sup>:

- a) El trabajo por cuenta ajena a tiempo completo o parcial por un periodo inferior a 90 días, cuando la empresa no proceda a descontar del salario que legal o convencionalmente corresponda al trabajador la ayuda económica que este perciba.
- b) Trabajar por cuenta propia por un periodo inferior a 180 días.
- c) La pérdida del requisito de rentas o responsabilidades familiares, por un periodo inferior a 180 días.

No se acaba de comprender demasiado la diferencia entre unas y otras situaciones que ocasionan la baja definitiva o temporal del Programa, en cualquier caso se trata de condiciones excesivamente numerosas y complicadas de comprobar. Así, no se ve cómo se va a comprobar que el empresario realiza el descuento que proceda, en función de la ayuda económica de acompañamiento que perciba el trabajador, siendo fácil la existencia de connivencia entre empresa y trabajador.

---

**No se ve cómo se va a comprobar que el empresario realiza el descuento que proceda, en función de la ayuda económica de acompañamiento que perciba el trabajador, siendo fácil la existencia de connivencia entre empresa y trabajador**

---

<sup>18</sup> A este respecto, señala el apartado 5 del artículo 5 del PAE:

«La tramitación de las bajas en el programa en los supuestos previstos en los párrafos a), b), c), d), e), h), i) y k) del apartado 1 podrá iniciarse desde que se disponga de información sobre el incumplimiento de alguna de las obligaciones o desde que se detecten irregularidades en la ejecución del programa. Como consecuencia de ello, se cursará una baja cautelar en el programa y se dará audiencia al interesado para que, en el plazo de 15 días, formule por escrito las alegaciones que considere oportuno. Transcurrido dicho plazo se adoptará, en los 15 días siguientes, la resolución que corresponda.

Contra la resolución que dicte el Servicio Público de Empleo Estatal podrá interponerse reclamación previa a la vía jurisdiccional social en los términos previstos en el artículo 4.4».

<sup>19</sup> Artículo 5.2 del PAE.

---

**Con respecto al trabajo por cuenta propia, no se prevé que pueda compatibilizarse con la ayuda económica**

---

Con respecto al trabajo por cuenta propia, no se prevé que pueda compatibilizarse con la ayuda económica, pues en realidad no existe quien le descuente la ayuda de sus ingresos procedentes de la actividad que desempeña, salvo el propio autónomo, y naturalmente no se contempla esta situación.

## 2. REINCORPORACIÓN AL PROGRAMA

Al igual que en la protección por desempleo, se prevé la posibilidad de reincorporarse al PAE incluso habiendo sido baja temporal en el Programa y en la ayuda por las causas que se acaban de analizar.

A este respecto, se podrá reconocer el derecho a la reincorporación al PAE siempre que se pida dentro del plazo de solicitud previsto<sup>20</sup>, se carezca del derecho a la protección contributiva o asistencial por desempleo, o a la renta activa de inserción, se carezca de rentas y se acrediten responsabilidades familiares<sup>21</sup>, así como, en su caso, haber cesado en el trabajo por cuenta ajena acreditando situación legal de desempleo. La reincorporación exigirá la previa inscripción como demandante de empleo y reactivación del compromiso de actividad.

---

**La reincorporación exigirá la previa inscripción como demandante de empleo y reactivación del compromiso de actividad**

---

El periodo de tiempo durante el que el trabajador se encuentre en situación de baja temporal en el Programa, sin percibir la ayuda económica, no se computará a efectos del periodo de duración de la ayuda. Lo que da a entender que la ayuda podrá recuperarse en su integridad, una vez reincorporado el beneficiario al PAE.

## 3. RESOLUCIÓN Y REINTEGRO DE LA AYUDA

Las bajas y las reincorporaciones al Programa se resolverán por el SPEE y se comunicarán a los Servicios Públicos de Empleo competentes a los efectos que correspondan en relación con la continuidad, o no, de las distintas acciones de inserción laboral.

---

<sup>20</sup> Del 15 de enero de 2015 a 15 de abril de 2016.

<sup>21</sup> En los términos de la letras d) y f) del apartado 1 del artículo 2 del PAE.

---

## El Real Decreto-Ley 16/2014 ha modificado el procedimiento de reintegro específico de la protección por desempleo

---

En caso de que los beneficiarios hayan percibido indebidamente la ayuda económica de acompañamiento, la **norma** señala (en el apdo. 6 del art. 5) que vendrán obligados a reintegrar su importe. Y la devolución se realizará según lo establecido para las prestaciones por desempleo en la

LGSS. Por cierto, como se verá al final de este comentario, el **Real Decreto-Ley 16/2014** ha modificado el procedimiento de reintegro específico de la protección por desempleo para adaptarlo al procedimiento común de las prestaciones de Seguridad Social.

## V. DESARROLLO DEL PROGRAMA

De lo visto hasta el momento, se desprende que el PAE actúa desde dos vertientes que responden, por un lado, a las tradicionales políticas activas de empleo, en este caso se corresponde con las diversas actuaciones de activación para el empleo, reguladas en el artículo 6 del **PAE**, aunque con algunas innovaciones que merece la pena comentar y, por otro lado, el PAE también actúa desde el plano de las políticas pasivas, más pendientes de otorgar ayudas económicas al trabajador para su subsistencia, y así puede considerarse la ayuda económica de acompañamiento regulada en el artículo 7.

### 1. LA ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

En realidad todo este *tinglado* en forma de Programa «tiene como objeto la activación y la inserción laboral de sus beneficiarios»<sup>22</sup>, sin embargo, tengo que seguir insistiendo en que, a mi parecer, resultan excesivas las exigencias (requisitos y obligaciones) que debe cumplir el interesado. Sobre todo tratándose de una doble ayuda (búsqueda activa de empleo y ayuda económica de acompañamiento).

---

**Tratándose de una doble ayuda (búsqueda activa de empleo y ayuda económica de acompañamiento), resultan excesivas las exigencias (requisitos y obligaciones) que debe cumplir el interesado**

---

Al Programa se podrá acceder una sola vez, como señala el artículo 6.1 del **PAE**.

---

<sup>22</sup> Artículo 6.1 del **PAE**.

## 1.1. El tutor y el itinerario personalizado de empleo

Una de las novedades que incorpora el Programa, y si se toma en serio puede resultar un interesante aliciente en la búsqueda de empleo, es el de la asignación al beneficiario por parte del correspondiente Servicio Público de Empleo de un tutor individual, asignación que se realiza con carácter previo a la admisión en el Programa.

La misión del tutor consistirá en la elaboración del «itinerario individual y personalizado de empleo en el plazo de un mes desde la solicitud de la admisión al Programa, a partir de una entrevista individualizada que permita realizar un diagnóstico previo del perfil del trabajador»<sup>23</sup>.

Se trata de que el solicitante no se vea solo ante la Administración, en el sentido de que su relación no se limite a la solicitud y a conocer la resolución, sino que se vea apoyado en su intento de encontrar trabajo. Para ello, el tutor le hará una entrevista, para conocer de primera mano su situación personal y, de ese modo, partiendo del perfil del trabajador, individualizar su itinerario de empleo.

## 1.2. Responsabilidades del tutor y del beneficiario

---

**El tutor hará una entrevista al trabajador, para conocer de primera mano su situación personal y, de ese modo, partiendo de su perfil, individualizar su itinerario de empleo**

---

El tutor será no solo responsable de la elaboración, en su caso, y seguimiento del itinerario, sino también «de proponer las medidas de activación necesarias para posibilitar la inserción laboral del trabajador<sup>24</sup>, así como del control de las restantes obligaciones adquiridas en el compromiso de actividad. En particular, el tutor será el encargado de gestionar los servicios y

programas de orientación e intermediación y de formación profesional necesaria para la inserción laboral<sup>25</sup>, así como de realizar un seguimiento individualizado de las colocaciones que se produzcan durante la vigencia del programa»<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Artículo 6.2 del PAE.

<sup>24</sup> Según el artículo 6.4 del PAE, «las medidas de activación tendrán en cuenta las tendencias actuales del mercado de trabajo y las necesidades formativas del beneficiario. Asimismo deberán contemplar la atención a las empresas, sus necesidades de contratación, el tipo de perfiles profesionales que precisen, la búsqueda y propuesta de candidatos mediante sondeos entre los participantes en el programa, y el seguimiento de las contrataciones realizadas».

<sup>25</sup> Debe tenerse en cuenta que «la información relativa a los servicios o programas que configuren el itinerario individual y personalizado de empleo se deben recoger en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo en el plazo máximo de un mes desde que se hubieran iniciado» (art. 6.4 PAE).

<sup>26</sup> Artículo 6.3 del PAE.

Por su parte, «el beneficiario deberá comunicar al tutor las posibles contrataciones que realice», a los efectos de la posible compatibilidad o incompatibilidad de la ayuda económica de acompañamiento.

### 1.3. Comunicaciones de los Servicios Públicos de Empleo

Según el artículo 6.6 del PAE, los Servicios Públicos de Empleo comunicarán al SPEE:

- a) La identidad del tutor individual que se asigne al solicitante del Programa, los itinerarios que se elaboren, y las colocaciones que se realicen durante la vigencia de los itinerarios, así como su seguimiento. Los itinerarios deberán ser comunicados inmediatamente después de su elaboración.
- b) El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contraídas en el momento de la solicitud de incorporación al Programa, así como del mantenimiento de la inscripción como demandante de empleo, la participación efectiva en el itinerario individual y personalizado de empleo y la búsqueda activa de empleo.

Es una forma de centralizar toda la información de quienes se encuentran incluidos en el Programa, no solo del beneficiario, sino del propio tutor y de los itinerarios elaborados por él mismo, de las colocaciones, así como de los posibles incumplimientos de las obligaciones del beneficiario. Además, dado que será el SPEE el encargado de abonar la ayuda, parece oportuna toda la información que afecte a cada trabajador incluido en el PAE.

## 2. LA AYUDA ECONÓMICA DE ACOMPAÑAMIENTO

Junto a la activación para el empleo, el PAE contempla una ayuda económica con el sobrenombre de «acompañamiento», y se podrá acceder a ella del siguiente modo:

---

**Junto a la activación para el empleo, el PAE contempla una ayuda económica con el sobrenombre de «acompañamiento»**

---

«Una vez dictada por el SPEE la resolución de admisión al programa y de reconocimiento de la ayuda económica de acompañamiento, los beneficiarios podrán percibir una ayuda económica de acuerdo» con las siguientes condiciones<sup>27</sup>:

---

<sup>27</sup> Artículo 7 del PAE.

- **Duración.** La duración máxima de la ayuda económica será de seis meses, si bien las acciones de inserción previstas en el Programa pueden continuar realizándose con posterioridad a este plazo. Con ello sería posible una situación en la que agotada la ayuda económica, siguiera el trabajador realizando su itinerario personalizado lo que podría suponer encontrarse en situación delicada al verse obligado a realizarlo sin ingresos.
- **Cuantía.** La cuantía de la ayuda será igual al 80% del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual vigente en cada momento. Coincide con el mismo importe que en las anteriores ayudas temporales y con el del subsidio por desempleo.
- **Efectos económicos.** Se producirán desde el día siguiente al transcurso del plazo de un mes a contar desde el día de la presentación de la solicitud de incorporación al Programa, siempre que el solicitante acredite, en los 10 días hábiles siguientes a la finalización del periodo señalado, que durante el mismo ha realizado la BAE en el tiempo y forma establecidos<sup>28</sup>, y que le ha sido asignado por el Servicio Público de Empleo competente el itinerario individual y personalizado de empleo.

En el caso de que transcurrido el citado plazo no se hubiera elaborado el itinerario personalizado de empleo por el Servicio Público de Empleo competente, los efectos económicos de la ayuda solo se producirán a partir de la fecha en que quede acreditado que el solicitante tiene asignado dicho itinerario. Lo que plantea la necesidad de realizar los esfuerzos necesarios para no prolongar la espera de un mes desde la solicitud.

- **Entidad pagadora.** El pago periódico de la ayuda económica se realizará por el SPEE dentro del mes siguiente al que corresponda el devengo.

## VI. COMPATIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD DE LA AYUDA ECONÓMICA DE ACOMPAÑAMIENTO

**El artículo 8 del PAE ha establecido un régimen ciertamente meticuloso a la hora de establecer la compatibilidad o incompatibilidad de la ayuda económica de acompañamiento con otras prestaciones y trabajos**

Este epígrafe se corresponde con un tema particularmente querido como es el proceloso mundo de las compatibilidades e incompatibilidades de las prestaciones de Seguridad Social. El artículo 8 del PAE ha establecido un régimen ciertamente meticuloso a la hora de establecer la compatibilidad o incompatibilidad de la ayuda

<sup>28</sup> Con respecto al tiempo y a la forma, deberá acreditar el solicitante que durante el plazo de un mes a partir de la presentación de la solicitud ha realizado, al menos, tres acciones de BAE. La acreditación se efectuará dentro de los 10 días hábiles siguientes al transcurso del citado plazo de un mes [art. 3 b) PAE].

económica de acompañamiento con otras prestaciones y trabajos, que en puridad no responde a una auténtica situación de compatibilidad desde el momento que la empresa se encuentra obligada a reducir el salario del trabajador en la cantidad equivalente a la ayuda económica de acompañamiento, esto es, el 80 % del IPREM, cuando la jornada es a tiempo completo. Pero veámoslo a continuación con mayor detenimiento.

## 1. RÉGIMEN DE COMPATIBILIDADES

En principio, la ayuda económica de acompañamiento será compatible con:

- a) Las ayudas de cualquier naturaleza que se pudieran obtener por la asistencia a acciones de formación profesional para el empleo.
- b) El trabajo por cuenta ajena, a tiempo completo o parcial y de duración indefinida o temporal. La compatibilidad se limita hasta un máximo de cinco meses<sup>29</sup>, siempre que el mismo se desarrolle en empresas o entidades<sup>30</sup> que no formen parte del sector público<sup>31</sup>.

Aspectos a tener en cuenta<sup>32</sup>:

- **El descuento.** Durante este tiempo, en el que se compatibiliza la ayuda económica con el trabajo por cuenta ajena, el empresario descontará la cuantía de la ayuda económica del importe del salario legal o convencional que corresponda percibir al trabajador.
- **Contrato a tiempo parcial.** En el supuesto de contratación a tiempo parcial, la cuantía de la ayuda económica a descontar del importe del salario será proporcional al tiempo efectivamente trabajado. De modo que si se pactara media jornada, el descuento de la correspondiente ayuda sería de la mitad de la misma, es decir, del 50 % del 80 % de IPREM.
- **Salario considerado.** Otra cosa es el salario a tener en cuenta a efectos del cálculo tanto de indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo como de bases de cotización a la Seguridad Social, que será el que, legal o convencionalmente, co-

<sup>29</sup> En este caso, «el trabajador mantendrá la percepción de la ayuda económica durante la vigencia del contrato por el tiempo que le reste por percibir aquella hasta un máximo de cinco meses» (art. 8.2 PAE).

<sup>30</sup> Según la disposición adicional primera.3 del PAE, «el empresario informará acerca de esta circunstancia en el momento de comunicación de la contratación».

<sup>31</sup> Todo ello según el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el [Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre](#).

<sup>32</sup> Artículo 8.2 del PAE.

responda al trabajador. Por lo que hay que entender que el salario considerado no será el real percibido por el trabajador, sino el que le hubiera correspondido, de no aplicar el empresario el descuento del 80% del IPREM.

- **Documento a presentar al empresario.** Para la aplicación de la compatibilidad, el trabajador deberá presentar ante la empresa un documento acreditativo del periodo y cuantía de la ayuda económica reconocida, siendo válida a estos efectos la resolución adoptada por el SPEE reconociendo la admisión al Programa y el pago de la ayuda.

---

**Para la aplicación de la compatibilidad, el trabajador deberá presentar ante la empresa un documento acreditativo del periodo y cuantía de la ayuda económica reconocida**

---

### 1.1. Bonificaciones y reducciones en la cotización

No acaban ahí los beneficios empresariales, pues a la contratación le serán de aplicación las bonificaciones o reducciones en las cuotas a la Seguridad Social que correspondan según la regulación vigente siempre que, naturalmente, el contrato celebrado cumpla los requisitos establecidos en cada caso.

---

**A la contratación le serán de aplicación las bonificaciones o reducciones en las cuotas a la Seguridad Social que correspondan según la regulación vigente**

---

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la cuantía de la ayuda económica a descontar del importe del salario, en concurrencia con medidas de apoyo público distintas de las citadas bonificaciones o reducciones en las cuotas a la Seguridad Social, no podrá superar el 80% del coste salarial anual correspondiente al contrato que se hubiera formalizado, sin incluir las cuotas a la Seguridad Social.

### 1.2. Extinción del contrato antes de finalización del Programa

En el caso de extinción del contrato de trabajo antes de finalizar la participación del beneficiario en el Programa, y siempre que no se reúnan los requisitos de acceso a una prestación contributiva o subsidio por desempleo, el trabajador deberá comunicar la citada extinción del contrato a la oficina de prestaciones del SPEE dentro de los 15 días siguientes a la misma, y reactivar el compromiso de actividad para mantener la participación en el Programa y la percepción por el tiempo que reste de la ayuda económica de acompañamiento.

## 2. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

El artículo 8.4 del PAE establece, de forma taxativa, diversas situaciones que son incompatibles con la ayuda económica de acompañamiento. En realidad volvemos a lo mismo, pues se reiteran algunos de los requisitos y obligaciones incumplidos que han sido objeto de atención anteriormente.

Se contemplan las siguientes incompatibilidades:

- a) La obtención de rentas de cualquier naturaleza superiores en cómputo mensual al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, sin que se computen a esos efectos las rentas que provengan de acciones o trabajos compatibles con la percepción de la renta. De modo que se mantienen los requisitos del subsidio por desempleo, salvo la novedad de la posible compatibilización de la ayuda económica con las rentas salariales.
- b) La percepción de prestaciones o subsidios por desempleo, o de la renta agraria.
- c) La percepción de pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo.
- d) La realización simultánea de trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena, a tiempo completo o parcial (más de 5 meses de duración o en empresas públicas), salvo cuando sea compatible.
- e) La percepción de cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Administraciones públicas<sup>33</sup>.

---

**Se mantienen los requisitos del subsidio por desempleo, salvo la novedad de la posible compatibilización de la ayuda económica con las rentas salariales**

---

## VII. FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA

El artículo 9 del PAE especifica a quién corresponde la financiación de cada concepto del Programa y, así, la financiación de la ayuda económica se incluirá dentro de la acción protectora por desempleo y se realizará con cargo al presupuesto del SPEE. En cambio, la financiación del di-

<sup>33</sup> Sobre ello ya se hizo anteriormente el oportuno comentario.

---

**La financiación de la ayuda económica se incluirá dentro de la acción protectora por desempleo y se realizará con cargo al presupuesto del SPEE**

---

seño, asignación y seguimiento del itinerario individual y personalizado de empleo, así como las acciones de inserción incluidas en el Programa de activación para el empleo, se realizarán con cargo a los presupuestos de las respectivas comunidades autónomas, y utilizarán en la ejecución de este Programa las cantidades procedentes

del presupuesto de gastos del SPEE que les sean asignadas como consecuencia de los criterios aprobados en la respectiva Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 2015, en los términos dispuestos en las normas o convenios que fijen, entre otras cuestiones, las condiciones de gestión de estos fondos de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 de la [Ley 47/2003, de 26 de noviembre](#), General Presupuestaria<sup>34</sup>.

## VIII. PREMINENCIA COMPETENCIAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

Como se ha ido comprobando durante todo el proceso del PAE, el SPEE asume el mayor protagonismo, en el sentido de que tiene atribuidas casi todas las competencias (admisión al Programa, bajas, reincorporaciones al mismo, gestión y pago de la ayuda económica, control de los requisitos, compensaciones, acciones de mejora de la empleabilidad financiadas por los Presupuestos Generales del Estado, etc.). Lo que resulta coherente, dado que se trata de un Programa estatal<sup>35</sup>, dejando solo a las comunidades autónomas el itinerario individual y personalizado de empleo y las acciones de mejora de la empleabilidad para la realización del PAE, de conformidad con lo previsto en los reales decretos de traspaso.

---

**El SPEE asume el mayor protagonismo, en el sentido de que tiene atribuidas casi todas las competencias**

---

Por lo que respecta a los desempleados que proceden del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, el Instituto Social de la Marina ejercerá las competencias atribuidas al SPEE.

Finalmente, y con el fin de analizar los resultados obtenidos por el PAE, se anuncia que se procederá a una evaluación del mismo, tres meses antes de la fecha de finalización de su vigencia (15 de abril de 2016), para determinar su eficacia y, en su caso, determinar la necesidad de articular su continuidad o de realizar cualquier tipo de adaptación. Evaluación que se realizará

---

<sup>34</sup> No obstante, las comunidades autónomas podrán destinar recursos propios adicionales para financiar la adecuada gestión del programa de activación e inserción para el empleo.

<sup>35</sup> La disposición adicional segunda.1 del [PAE](#) especifica cada una de las competencias del SPEE en el Programa.

de forma conjunta entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las autoridades competentes de las comunidades autónomas y los interlocutores sociales.

Los resultados de esta evaluación se tendrán en cuenta en el año 2016, para la asignación de fondos procedentes del presupuesto de gastos del SPEE entre las diferentes comunidades autónomas, en los términos que se acuerden en la respectiva Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales<sup>36</sup>.

Mucho aventura la disposición sobre el futuro año 2016, que se me antoja impredecible.

## IX. EL EFECTO «CAMPOFRÍO»

**La exoneración será hasta el 100 %, cuya duración será de 12 meses, a partir de la resolución dictada por la Tesorería General de la Seguridad Social**

Pese a que no tiene relación con el asunto cuyo título encabeza el presente análisis sobre el PAE, no me resisto al comentario de la disposición adicional cuarta del [RDL 16/2014](#), sobre exoneración del pago de cuotas en supuestos de fuerza mayor para favorecer el mantenimiento de empleo, consistente en que las empresas que, previa resolución de la autoridad

laboral, acuerden la suspensión de contratos de trabajo o la reducción de jornada por fuerza mayor podrán solicitar a la Tesorería General de la Seguridad Social una exoneración de hasta el 100 % del pago de la aportación empresarial prevista en el artículo 214.2 de la LGSS<sup>37</sup>, según el cual, en aquellas situaciones de suspensión del contrato o reducción de jornada, «la empresa ingresará la aportación que corresponda». De modo que la exoneración será hasta el 100 %, cuya duración será de 12 meses, a partir de la resolución dictada por la Tesorería General de la Seguridad Social<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Disposición adicional tercera del [RDL 16/2014](#).

<sup>37</sup> «La resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social deberá indicar el porcentaje de exoneración que se reconozca. Las circunstancias a tener en cuenta para fijar dicho porcentaje serán, entre otras, la situación económica de la empresa, el impacto económico de la fuerza mayor sobre otras empresas auxiliares de la afectada, las perspectivas de mantenimiento y creación de empleo a medio y largo plazo, así como el porcentaje de trabajadores indefinidos de su plantilla» (disp. adic. cuarta.2 [RDL 16/2014](#)).

<sup>38</sup> Si en el plazo de 12 meses se extinguiera algún contrato temporal por haber expirado el tiempo previsto, las empresas podrán seguir beneficiándose de la exoneración para dichos contratos por el tiempo que reste hasta los 12 meses siempre que suscriban con el trabajador afectado por la extinción un contrato por tiempo indefinido (disp. adic. cuarta.3, segundo párrafo, [RDL 16/2014](#)).

## 1. REQUISITOS

Cualquiera que haya leído la citada disposición, en particular los requisitos exigidos, habrá pensado que se ha tomado a la empresa «Campofrío», en su centro de trabajo ubicado en Burgos, como modelo a la hora de aplicar las ayudas. Así, los requisitos que se exigen para la exoneración –más bien debería decir «bonificación» o «reducción» de cuotas, pues la exoneración significa la exención de pago al 100%– dan prueba de ello.

De hecho el primero de ellos, consistente en que «la causa de fuerza mayor derive de acontecimientos catastróficos naturales, imprevisibles», pone como ejemplo, entre otros, el de «incendios», «que supongan la destrucción total o parcial de las instalaciones de la empresa o centro de trabajo impidiendo la continuidad laboral para los trabajadores». Este es el requisito novedoso, los siguientes requisitos vienen a acompañar a aquel. Y así se exige un informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social solicitado por la Tesorería General de la Seguridad Social que acredite que se dan las anteriores características de fuerza mayor anteriores.

Además se requiere una serie de requisitos a la empresa, como el de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social; que justifique la imposibilidad de continuar la actividad laboral; que tenga asegurados los bienes indispensables para realizar la actividad afectada por la fuerza mayor; que se comprometa a realizar la reinversión necesaria para el restablecimiento de la actividad y, finalmente, que la empresa se comprometa a mantener en el empleo, durante el año posterior a la finalización de la suspensión o reducción al 100% de la plantilla afectada, salvo los trabajadores recolocados en otros centros de trabajo.

## 2. CONSECUENCIAS DEL CUMPLIMIENTO E INCUMPLIMIENTO DE ALGUNOS REQUISITOS

La norma parece que le otorga especial relevancia al cumplimiento por la empresa de los dos últimos requisitos, porque si se cumplen (reinversión para el restablecimiento de la actividad y mantenimiento en el empleo de la plantilla), la Tesorería General de la Seguridad Social, previa solicitud de la empresa, podrá prorrogar la exoneración reconocida a las empresas por otros 12 meses siempre que resulte acreditado que la empresa sigue cumpliendo los requisitos que determinaron el reconocimiento inicial de la exoneración<sup>39</sup>.

Por el contrario, si se incumplen tales requisitos las empresas deberán reintegrar el importe de las cotizaciones de cuyo pago resultaron exoneradas, con el recargo y los intereses de demora correspondientes, según lo establecido en las normas recaudatorias en materia de Seguridad So-

<sup>39</sup> Disposición adicional cuarta.3, tercer párrafo, del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

cial, sin perjuicio de la aplicación de lo establecido en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobada por [Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto](#)<sup>40</sup>.

### 3. OTRAS CUESTIONES CONEXAS

Cabe señalar que lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 16/2014 será de aplicación a las solicitudes de exoneración que se presenten a partir de su entrada en vigor.

A tener en cuenta que no se reconocerá la exoneración cuando haya transcurrido más de 3 meses entre la fecha en que haya tenido lugar el acontecimiento extraordinario de fuerza mayor y la solicitud<sup>41</sup>.

---

**No se reconocerá la exoneración cuando haya transcurrido más de 3 meses entre la fecha en que haya tenido lugar el acontecimiento extraordinario de fuerza mayor y la solicitud**

---

## X. MODIFICACIÓN DE OTRAS DISPOSICIONES

Como viene siendo habitual, nuestro legislador aprovecha la publicación de las normas con rango de ley para incorporar modificaciones de última hora, y en el Real Decreto-Ley 16/2014, no iba a ser la excepción.

### 1. ACTIVIDAD FORMATIVA EN LOS CONTRATOS DE FORMACIÓN

Se amplía el plazo hasta el 30 de julio de 2015 acerca de la posibilidad de suscribir contratos de formación y aprendizaje, cuya actividad formativa –debido a que no existen títulos de formación profesional o certificados de profesionalidad relacionados con el trabajo o centros formativos disponibles para su impartición– esté constituida por los contenidos mínimos establecidos en el fichero de especialidades formativas. Previendo, además, que el plazo podrá ampliarse mediante orden ministerial hasta el 31 de diciembre de 2015<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Disposición adicional cuarta.4, segundo párrafo, del [Real Decreto-Ley 16/2014](#). Sin embargo, «no se considerará incumplida la obligación de mantenimiento en el empleo cuando el contrato de trabajo se extinga por despido disciplinario declarado como procedente, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador. En el caso de que se trate de contratos temporales, no se considerará incumplida la obligación de mantenimiento en el empleo cuando el contrato de trabajo se extinga por expiración del tiempo convenido o la realización de la obra o servicio objeto del contrato».

<sup>41</sup> Disposición adicional cuarta.5 del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

<sup>42</sup> Según se dispone por el apartado 2 de la disposición transitoria octava de la [Ley 3/2012, de 6 de julio](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en la redacción de la disposición final segunda del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

## 2. NUEVAS CONDICIONES EXIGIDAS EN LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

Si el [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#), endureció los requisitos para la incorporación a la Renta Activa de Inserción (RAI), el Real Decreto-Ley 16/2014 incorpora en uno de ellos nuevas exigencias.

Concretamente, en el requisito según el cual el solicitante debe «ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses»<sup>43</sup>, y en el que se considera interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado un periodo acumulado de 90 o más días en los 365 anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al Programa, aprovecha la nueva regulación del Real Decreto-Ley 16/2014 para exigir una nueva condición consistente en que en «el momento de la solicitud se deberá acreditar haber realizado durante el periodo de inscripción antes indicado acciones de búsqueda activa de empleo», dejando la forma en que se determine para un reglamento posterior. Mientras se aprueba el reglamento, tales acciones se acreditarán según lo examinado anteriormente para el PAE en el apartado sobre «obligaciones de activación» del artículo 3 del [Real Decreto-Ley 16/2014](#)<sup>44</sup>.

Sobre las salidas al extranjero a los efectos de la interrupción de la inscripción como demandante de empleo, señala la nueva redacción de la disposición final tercera del [Real Decreto 1369/2006](#) que la salida al extranjero interrumpe la inscripción como demandante de empleo, salvo que el solicitante acredite que aquella se ha producido por matrimonio o nacimiento de hijo, fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad o por el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal, y siempre que la estancia haya sido igual o inferior a 15 días. Tampoco interrumpirá la inscripción la salida a países del Espacio Económico Europeo y Suiza para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional, y siempre que la estancia sea inferior a 90 días.

La disposición citada señala que «en los supuestos en que se interrumpa la demanda de empleo, se exigirá un periodo de 12 meses ininterrumpido desde la nueva inscripción»<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Artículo 2.1 b) del [Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre](#), por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

<sup>44</sup> Artículo 2.1 b), párrafo tercero, del [Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre](#), en la redacción de la disposición final tercera. Uno del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

<sup>45</sup> Artículo 2.1 b), párrafo séptimo, del [Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre](#), en la redacción de la disposición final tercera. Uno del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

Finalmente, se establece que el Gobierno podrá modificar lo anterior, mediante real decreto<sup>46</sup>, en lugar de una norma con rango de ley que es lo que procedería en su caso.

### 3. CAMBIO DE CRITERIO PROCEDIMENTAL EN SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL O REINTEGRO DE PRESTACIONES

Básicamente la idea de la disposición final cuarta del [Real Decreto-Ley 16/2014](#) pivota sobre un cambio procedimental basado en que en lugar de que sea el propio SPEE quien emita el certificado de descubierto en determinados supuestos (responsabilidad empresarial o reintegro por el trabajador de prestaciones indebidas), como ha venido sucediendo hasta ahora, con lo que quedaría abierta la vía de apremio, se someta al procedimiento común del Reglamento General de Recaudación<sup>47</sup>.

Asimismo<sup>48</sup>, en ambos supuestos, se dispone que el Gobierno podrá modificar, mediante real decreto, lo establecido en los mismos, en lugar de una norma con rango de ley que es lo que procedería<sup>49</sup>.

#### 3.1. Responsabilidad del empresario en supuestos de solicitud por el interesado de prestaciones por desempleo sin estar de alta en la Seguridad Social

Se ha modificado el procedimiento para exigir al empresario responsabilidades en los casos en que se demuestre que el solicitante de la prestación por desempleo no estuvo dado de alta en la Seguridad Social. Así, una vez la Inspección de Trabajo y Seguridad Social emite el informe correspondiente (en el plazo de 10 días), el SPEE emplaza al empresario responsable para que, en el mismo plazo, alegue lo que estime conveniente. Una vez transurre el plazo, si existiera responsabilidad, se dictará resolución señalando la cuantía de la prestación y el alcance de la responsabilidad del empresario o de los empresarios, debiendo hacer efectivo el importe de la prestación en el plazo de 30 días, contados desde la notificación de la resolución<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Según la disposición final tercera.Dos del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

<sup>47</sup> Debe tenerse en cuenta, con respecto a este cambio procedimental, que «la disposición final cuarta producirá efectos en la fecha de suscripción del concierto entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Tesorería General de la Seguridad Social que regule la colaboración en materia de recaudación en vía de apremio de las prestaciones indebidamente percibidas por los trabajadores y aquellas otras de cuyo pago sean responsables las empresas».

<sup>48</sup> Al igual que en el supuesto anterior.

<sup>49</sup> Según establece la disposición final cuarta.Tres del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

<sup>50</sup> Artículo 32.1 c) del [Real Decreto 625/1985, de 2 de abril](#), por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo.

Hasta aquí, el procedimiento no ha cambiado. Lo que ha sufrido modificación ha sido que si no se reintegrara la deuda en dicho plazo, en lugar de que sea el SPEE quien emita, en su caso, la correspondiente certificación de descubierto, con la que se iniciaría la vía de apremio, a partir de ahora, si no se reintegrara la deuda en dicho plazo se aplicará lo establecido en el artículo 69 y siguientes del [Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social](#)<sup>51</sup>, sobre capitales coste de pensiones y otras prestaciones referidas a la Mutuas, así como lo establecido en el artículo 39 y siguientes de dicho reglamento sobre procedencia e inicio de la deducción cuando el deudor sea una entidad pública<sup>52</sup>.

### 3.2. Procedimiento para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

En los supuestos en que se dicte resolución por haber percibido el trabajador indebidamente la prestación o el subsidio por desempleo y la cuantía de los mismos, aquel dispondrá de un plazo de 30 días, a partir de la notificación de la resolución, para reintegrar la cuantía de la prestación o subsidio indebidamente percibidos.

Lo que cambia es que, una vez transcurrido el plazo sin el ingreso de la deuda, el SPEE ya no emite la certificación de descubierto (como tampoco en el supuesto anterior) con la que se iniciaba la vía de apremio, sino que en aquellos casos en los que no se pueda aplicar la compensación o descuento según contempla el artículo 34 del [Real Decreto 625/1985, 2 de abril](#), o bien cuando, procediendo dicha compensación o descuento, no hubiera sido posible cancelar la deuda en su totalidad, se aplicará lo establecido en el artículo 80 del [Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social](#), sobre reintegro de prestaciones indebidamente percibidas<sup>53</sup>.

En coherencia con lo anterior, se modifica pocos días después de publicado el Real Decreto-Ley 16/2014, por la disposición final quinta del [Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico](#)<sup>54</sup>, el artículo 227 de la LGSS, pues en la redacción anterior correspondía exigir tanto en vía voluntaria como ejecutiva a la entidad gestora correspondiente (SPEE) el reintegro de pagos indebidos percibidos por el trabajador. En cambio, la nueva redacción establece que se adapte al común régimen de reintegro previsto para las demás prestaciones de Seguridad Social<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> Aprobado por el [Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio](#).

<sup>52</sup> Artículo 32.1 c) del [Real Decreto 625/1985, de 2 de abril](#), por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, en la redacción de la disposición final cuarta.Uno del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

<sup>53</sup> Artículo 33.2 del [Real Decreto 625/1985, de 2 de abril](#), por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, en la redacción de la disposición final cuarta.Dos del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

<sup>54</sup> BOE del 30 de diciembre de 2015.

<sup>55</sup> La nueva redacción del artículo 227 de la LGSS es la siguiente:

«1. Corresponde a la entidad gestora competente declarar y exigir la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas por los trabajadores y el reintegro de las prestaciones de cuyo pago sea directamente responsable el empresario.

#### 4. SOBRE LA COLABORACIÓN DE LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

##### La disposición final quinta del Real Decreto-Ley 16/2014 modifica la Ley de Empleo en algunos aspectos sobre la relación de las agencias de colocación con los Servicios Públicos de Empleo

La disposición final quinta del [Real Decreto-Ley 16/2014](#) modifica la [Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo](#), en algunos aspectos sobre la relación de las agencias de colocación con los Servicios Públicos de Empleo.

Lo que cambia es, en primer lugar, que las agencias de colocación dejan de estar obligadas a elaborar y ejecutar planes

específicos para la colocación de trabajadores desempleados integrantes de los colectivos mencionados en el artículo 26 de la [Ley 56/2003](#), que concluyan con la colocación de aquellos<sup>56</sup>.

En segundo lugar, se modifica la forma de colaboración, de tal manera que, en lugar de poderse considerar como entidades colaboradoras a través de convenios de colaboración, las agencias de colocación podrán ser consideradas entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, con el alcance previsto en las normas de desarrollo de la propia [Ley 56/2003, de Empleo](#). A continuación, señala que «el instrumento jurídico en que se articule esta colaboración deberá regular los mecanismos de comunicación por parte de las agencias de colocación de los incumplimientos de las obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo previstas en el artículo 231.1 de la LGSS»<sup>57</sup>.

#### COMENTARIO FINAL

Ciertamente, son muchos los aspectos novedosos que establece el Real Decreto-Ley 16/2014, en particular en lo que afecta al PAE. Cuestiones que se han incorporado en otras figuras y con-

---

Transcurrido el respectivo plazo fijado para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas o de responsabilidad empresarial, sin haberse efectuado el mismo, corresponderá a la Tesorería General de la Seguridad Social proceder a su recaudación en vía ejecutiva de conformidad con las normas reguladoras de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, devengándose el recargo y el interés de demora en los términos y condiciones establecidos en esta ley.

2. A tal efecto, la entidad gestora podrá concertar los servicios que considere convenientes con la Tesorería General de la Seguridad Social o con cualquiera de las Administraciones Públicas.

<sup>56</sup> Obligación suprimida por la disposición final quinta. Uno del [Real Decreto-Ley 16/2014](#), que elimina la letra c) del artículo 21 bis.4 de la [Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo](#).

<sup>57</sup> Artículo 21 bis.5 de la [Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo](#), en la redacción de la disposición final quinta. Dos del [Real Decreto-Ley 16/2014](#).

tratos, tales como la compatibilidad entre el trabajo por cuenta ajena y la ayuda económica de acompañamiento, aunque más bien hablaría de «compatibilidad» (si se puede decir así), en el sentido de que al reducirse el salario desaparece la compatibilidad, y sí se comparte o se completa en este caso la ayuda con el salario.

---

**El itinerario individual personalizado propuesto por el tutor asignado es otra de las medidas que si funcionara como se ha previsto, podría ser interesante en la consecución de empleo por el trabajador**

---

El itinerario individual personalizado propuesto por el tutor asignado es otra de las medidas que si funcionara como se ha previsto, podría ser interesante en la consecución de empleo por el trabajador.

Por otro lado, supone un estímulo importante para el empresario que siempre busca reducir costes para hacer posible la viabilidad de su empresa. En este caso, po-

dría ver reducido el salario que abona al trabajador hasta un importe equivalente al 80 % del IPREM, sin perjuicio de las bonificaciones que puedan ser de aplicación en el correspondiente contrato.

Aspectos que si se coordinan adecuadamente, pueden ayudar a que este nuevo PAE sea eficaz.

En lo que afecta al resto de cuestiones del Real Decreto-Ley 16/2014, que no tienen que ver con el título que encabeza, la reflexión siempre es la misma, en el sentido de que se separa su contenido del titular que anuncia la norma, aunque al menos la materia corresponde a cuestiones laborales y de Seguridad Social, sin embargo, en esta ocasión se ve agudizado el inconveniente porque poco tiempo después de su entrada en vigor, se modifica el artículo 227 de la LGSS, sobre reintegro de pagos indebidos, y se ve que se omitió su inclusión en el Real Decreto-Ley 16/2014, incorporándose en una de las disposiciones finales del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, que como se observa no tiene mucho que ver con el tema. Insisto, necesitamos la creación de la figura del «coordinador de materias jurídicas homogéneas», que en calidad de observador cualificado de Letrados del Congreso, evite posibles problemas por desconocimiento de las modificaciones legales a quienes aplican el Derecho, en especial cuando se producen bajo el enunciado de normas que por su materia no se esperarían que alberguen el cambio de otras disposiciones diferentes.

Estas son algunas de las interioridades del PAE, siempre mejorables con aportaciones que podrían tenerse en cuenta y a las que me he referido a lo largo del comentario. Si acaso, por resaltar algunos rasgos dominantes del Programa, destacaría dos: el más llamativo es el de la complejidad con que ha sido diseñado el PAE. Creo que se podría haber simplificado mucho su contenido, sin restar eficacia a las medidas. Y el otro, la excesiva exigencia, a mi entender, de los requisitos requeridos para incorporarse al Programa (creo que algunos podrían suprimirse) precisamente sobre personas que necesitan una adecuada orientación laboral, acompañada de la ayuda económica.

Esperemos, pues, que este nuevo Programa de Activación para el Empleo contribuya al incremento de la ocupación laboral y consiguientemente a la reducción de trabajadores en paro.