

REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO DERIVADAS DE LA CRISIS ECONÓMICA (LEY 3/2012, DE 6 DE JULIO, Y REAL DECRETO-LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO)

FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ ORRICO

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

Extracto:

EN plena canícula veraniega nos han sorprendido las medidas más duras que se recuerdan en materia de Seguridad Social, en particular las que se refieren a la protección por desempleo en sus diversas modalidades, que se reparten entre la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* y, sobre todo, el *Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*.

Por la gran cantidad de medidas que incluyen sería pretencioso intentar un comentario de todas ellas en un extracto; basta fijarse en el sumario para darse cuenta de que es empresa imposible.

Sin embargo, sí conviene advertir que casi todas las novedades –especialmente las contenidas en el RDL 20/2012– atienden al doble objetivo de incremento en los ingresos y de ahorro en los costes de la Seguridad Social que, sin negarlo, se justifica con diversas razones de equidad, razonabilidad, homogeneidad, solidaridad, etc., reconociéndose expresamente en el preámbulo de la última norma citada que «las medidas refuerzan la viabilidad futura del sistema de protección y contribuyen al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria».

Comprendiendo la necesidad de adoptar medidas restrictivas en el gasto público a causa de la grave situación de crisis en que nos encontramos, la cuestión que deberá plantearse el lector a la vista del presente análisis es hasta qué punto serán efectivas para alcanzar los objetivos propuestos y, sobre todo, hasta cuándo se podrá resistir este esfuerzo –enorme en algunos supuestos–, exigido a los sujetos protegidos del sistema de la Seguridad Social.

Palabras clave: reforma laboral, medidas de Seguridad Social, desempleo y crisis.

REFORMS IN SOCIAL SECURITY AND EMPLOYMENT RESULTING FROM THE ECONOMIC CRISIS (LAW 3/2012, OF JULY 6, AND ROYAL DECREE-LAW 20/2012, OF 13 JULY)

FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ ORRICO

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

Abstract:

In midsummer summer surprised us tougher measures that are remembered on Social Security, in particular those relating to unemployment protection in its various forms, which are shared between the *Law 3/2012 of July 6 urgent measures to reform the labor market* and especially the *Royal Decree-Law 20/2012 of 13 July on measures to ensure fiscal stability and to promote competitiveness*.

The large number of measures including it would be presumptuous to attempt a review of them all in a company statement; just look at the summary to realize that it is impossible.

However, it should be noted that almost all the news –especially those in the RDL 20/2012–, serve the dual purpose of increasing revenue and cost saving Social Security, without denying it, is justified various reasons of fairness, reasonableness, uniformity, solidarity..., expressly recognized in the preamble to the final rule said that «measures enhance the future viability of the protection system and contribute to meeting the objectives of budgetary stability».

Understanding the need for restrictive measures in public spending due to the serious crisis we find ourselves, the question that the reader should consider in the light of this analysis is how much will be effective in achieving the proposed objectives and above all, much longer can resist this enormous effort, in some cases-protected individuals demanded the Social Security system.

Keywords: labor reform, Social Security measures, unemployment and crisis.

Sumario

Introducción.

I. Medidas en materia de Seguridad Social.

- A) Cambios en la determinación de la base de cotización.
- B) Reducciones y bonificaciones en la contratación.
- C) Modificación del recargo en las cotizaciones ingresadas fuera del plazo reglamentario.
- D) La jubilación forzosa.
- E) La integración de lagunas en la base reguladora de las pensiones.
- F) Régimen de los convenios especiales en el sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia.
- G) Otras medidas aplazadas.
- H) Medidas proyectadas.

II. Medidas en la protección por desempleo.

- A) Prestación por desempleo (nivel contributivo).
- B) Subsidio por desempleo (nivel asistencial).
- C) Cambios en el régimen común de la protección.
- D) Nuevas exigencias en la renta activa de inserción.

III. Breves reflexiones.

INTRODUCCIÓN

Verdaderamente son numerosos los cambios que se han ido produciendo durante 2012, en materia de Seguridad Social, empleo y protección por desempleo, con motivo de la grave crisis económica y financiera que atenaza a nuestro país. Tales cambios han ido llegando por goteo a través de diversas normas, en forma de decreto-ley (la más empleada) o de ley. Precisamente son estos instrumentos jurídicos de máxima potencia los que se han utilizado para que sin ningún obstáculo puedan llevarse a cabo las modificaciones.

Así, se inició con el *Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*, que finalmente se ha convertido en *Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012*, publicada en una época tan inusual como es el 30 de junio, como consecuencia de la reciente llegada del nuevo Gobierno sin apenas tiempo de cumplir los plazos previstos en la Constitución para aprobarla hasta el 31 de diciembre de 2011; las medidas continuaron la semana siguiente, con la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* (en adelante, *Ley 3/2012*), que tuvo su primera avanzadilla en el *Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero*, de igual denominación como consecuencia de haber sido tramitado como proyecto de ley.

Pues bien, no ha sido suficiente, y el Gobierno acuciado por la grave situación bien conocida por los ciudadanos y que no es preciso detallar, bien lo sabe cada uno, se ha visto en la necesidad de realizar diversas actuaciones que se reflejan sobre todo en un decreto-ley que incluye un elevado número de medidas altamente restrictivas, la mayoría de carácter temporal, pero que no ha dejado, ni mucho menos, indiferente a nadie.

Me refiero al *Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad* (en adelante, *RDL 20/2012*), publicado en el BOE del 14 de julio, en fechas muy cercanas a las dos leyes antes citadas.

De manera que en menos de dos semanas y coincidiendo con el inicio del periodo vacacional entran en vigor tres preceptos de alto calado jurídico, como son la Ley de Presupuestos, la Reforma Laboral y este decreto-ley que contienen una pléyade de disposiciones que afectan a casi todo el organigrama que se contempla en el ordenamiento jurídico español. En ese sentido, sería raro que haya algún individuo al que no afecte alguna de las novedades que incorpora el RDL 20/2012. De hecho, ha sido

necesaria la redacción de 16 páginas y media del preámbulo del decreto-ley para justificar las medidas adoptadas en otras 74 páginas y media de la citada norma.

Con respecto al instrumento empleado, el decreto-ley puede entenderse justificado, habida cuenta de la situación de extrema gravedad que atraviesa nuestro país y que se expresa reiteradamente desde diferentes ópticas en el preámbulo del decreto-ley, y así, por ejemplo, al referirse a la recaída de la economía española se explica que «aun sin llegar a la gravedad de 2009, está teniendo una gran virulencia y consecuencias graves de destrucción de empleo. Durante los dos primeros trimestres del presente año la actividad económica profundizó su deterioro y las perspectivas para la segunda mitad del año no serán mejores si no se adoptan medidas urgentes. A los desequilibrios pendientes de resolver en la economía española se ha unido en esta ocasión una crisis de confianza de los mercados financieros, a la que no son ajenos distintos problemas institucionales de la zona euro. La consecuencia más inmediata de esta inestabilidad en los mercados ha sido un fuerte endurecimiento de las condiciones de financiación de los agentes privados».

El RDL 20/2012 se ha concebido en su elaboración con una estructura transversal, en el sentido de que, partiendo del hilo conductor del problema de la crisis económica y financiera, se da paso a cada uno de los grandes sectores con repercusión en la economía que se verán afectados por la crisis, y dentro de cada uno se observa la adopción de un gran número de medidas. Esos sectores cuya descripción figura en el encabezamiento de cada título de la norma –entre los que se encuentran las medidas en materia de Seguridad Social objeto del presente análisis–, se refieren concretamente a determinadas medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones públicas y a otras medidas como las de racionalización del sistema de dependencia; medidas fiscales; medidas de liberalización comercial y de fomento de la internacionalización empresarial; medidas en materia de infraestructuras, transporte y vivienda y, finalmente, medidas para la supresión de desajustes entre los costes e ingresos en el sector eléctrico.

Son las anteriores medidas que afectan a la población en mayor o menor grado, sin embargo, serán aquellas que afectan al sistema de la Seguridad Social y a la protección por desempleo de los trabajadores las que recibirán una atención especial en las páginas que siguen, y que se contienen en la Ley 3/2012 y en el RDL 20/2012.

No serán, por tanto, objeto del presente análisis, pese a referirse a la Seguridad Social, la que resulta de aplicación a los empleados públicos o las modificaciones realizadas en el sistema de la Dependencia.

I. MEDIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

En realidad cuando se refiere la norma a la Seguridad Social, debería incluirse como tal a otras medidas más específicas como son las que se derivan de las prestaciones por desempleo y que el RDL 20/2012 denomina de empleo. Es por ello, que siguiendo el esquema del decreto-ley, se hará mención en este apartado a aquellas medidas entendidas en su pureza como de Seguridad Social, en particular,

la cuestión que se refiere a los recargos por ingreso de la cotización fuera de plazo y la regulación de los conceptos excluidos en las bases de cotización de los trabajadores por cuenta ajena.

Por lo que respecta a las novedades que la Ley 3/2012 ha incorporado a la LGSS¹ son escasas si se compara con el resto de la normativa laboral afectada, pues se observa que únicamente se han modificado aquellas materias de Seguridad Social que lo exigían como consecuencia directa de la propia reforma del mercado de trabajo. Lo cual es razonable por varias razones:

La más evidente de ellas supone un respeto hacia la normativa de Seguridad Social, que sin constituir una rama absolutamente independiente del ámbito laboral, presenta peculiaridades que la relacionan con el Derecho del Trabajo. No hay más que recordar que el inicio de cualquier relación laboral implica la celebración de un contrato de trabajo y simultáneamente y con iguales efectos temporales es preceptivo que se dé de alta en la Seguridad Social al trabajador. Lo mismo cabe decir de la duración y extinción de la relación laboral.

Por otro lado, tiene sentido que la normativa en materia de Seguridad Social haya sido levemente afectada por la Ley 3/2012, pues debe tenerse en cuenta que hace un año tuvo lugar una reforma de Seguridad Social de gran calado –la que se contiene en la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*–, cuyo argumento principal estuvo centrado sobre todo en la pensión de jubilación. Pero también a otras muchas cuestiones con diferentes vigencias de entrada en vigor, lo que complica sin duda su aplicación. Quizás, después de los cambios en la pensión de jubilación, la Reforma de Seguridad Social 2011 en lo que más incide es en la integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar y del Régimen Especial Agrario (este último a través de la *Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social*), en el Régimen General, a través de sendos Sistemas Especiales a partir del 1 de enero de 2012.

Como decía, son pocos los cambios que incorpora la Ley 3/2012 en materia de Seguridad Social aparte del desempleo que luego comentaremos según el esquema propuesto.

A) Cambios en la determinación de la base de cotización

Tanto la Ley 3/2012 como el RDL 20/2012 contienen novedades en materia de determinación de la base de cotización a la Seguridad Social, ya sea como consecuencia de nuevas reglas incorporadas consecuencia de la posibilidad de los trabajadores con contratos a tiempo parcial de realizar horas extraordinarias, o por los cambios realizados en materia de conceptos excluidos de la base de cotización.

1. Cotización por horas extraordinarias en contratos a tiempo parcial

La disposición adicional séptima de la LGSS que contiene diversas normas aplicables a los trabajadores contratados a tiempo parcial como son el cálculo de la base de cotización, de la base

¹ Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

reguladora de las prestaciones o de protección por desempleo, incluye un nuevo apartado ³ en que establece una serie de reglas, como consecuencia de la nueva posibilidad de realizar los trabajadores a tiempo parcial horas extraordinarias como prevé el artículo 12.4 c) del ET.³

Las reglas que se aplican en la cotización por horas extraordinarias a estos supuestos de contrato a tiempo parcial⁴ son las siguientes:

- Las remuneraciones percibidas por horas extraordinarias en los contratos de trabajo a tiempo parcial, motivadas o no por fuerza mayor, se tomarán en cuenta para la determinación de la base de cotización tanto por contingencias comunes como profesionales.
- Los tipos de cotización serán los que establezca cada año la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- La cotización por horas extraordinarias de los trabajadores con contrato de trabajo a tiempo parcial se computará exclusivamente a efectos de determinar la base reguladora de la pensión de jubilación; de las prestaciones de incapacidad temporal, incapacidad permanente y muerte y supervivencia derivadas de contingencias comunes; así como de las prestaciones por maternidad y por paternidad.
- Con respecto a las prestaciones derivadas de contingencias profesionales se estará a lo establecido con carácter general.

La norma se reserva la posibilidad de que reglamentariamente se determinarán los términos y condiciones para la aplicación de las citadas reglas.

2. Homogeneidad entre las bases de cotización y conceptos objeto de gravamen del IRPF

Otro aspecto de la cotización a la Seguridad Social que ha sido modificado es el que afecta a aquellos conceptos que no computan en la base de cotización del Régimen General y, por tanto, se excluyen de cotizar.

El motivo, según explica el preámbulo del RDL 20/2012, es que persisten de forma injustificada una serie de diferencias entre la regulación de las bases de cotización de los trabajadores por cuenta ajena y los conceptos incluidos a efectos del gravamen del IRPF que deben corregirse «con el objetivo de homogeneizar la normativa en materia tributaria y de Seguridad Social, de tal manera que aquellos conceptos que son considerados como renta en la normativa tributaria, y como tal tri-

² Incorporado por la disposición final quinta.7 de la Ley 3/2012.

³ Artículo 12.4 c) del ET, modificado por el artículo 5 de la Ley 3/2012.

⁴ Tales reglas –precisa la disp. adic. séptima.3 c) LGSS– serán de aplicación a los trabajadores con contrato de trabajo a tiempo parcial incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, excepto para los comprendidos en los Sistemas Especiales para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios y para Empleados de Hogar establecidos en dicho Régimen General, en el Régimen Especial de la Minería del Carbón y para los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

butan a efectos del IRPF, sean incluidos también en la base de cotización». Para ello, se ha cambiado la redacción del apartado 2 del artículo 109 de la LGSS.

Sin embargo, el último párrafo del citado apartado 2 se mantiene incólume y ya advertía respecto de algunos conceptos excluidos de cotización⁵ que «se procurará la mayor homogeneidad posible con lo establecido al efecto en materia de rendimientos de trabajo personal por el ordenamiento tributario».

De ello parece desprenderse *grosso modo* que efectivamente, con la nueva redacción del citado apartado 2 se van a reducir los supuestos excluidos de cotización, ya sea porque sencillamente desaparecen como es el caso de los conceptos que correspondían a las letras c), d) y e) de la redacción anterior a la entrada en vigor del RDL 20/2012,⁶ bien porque se especifica aún más los límites en las indemnizaciones por fallecimiento, traslados, suspensiones y despidos, a los que se les acompaña de ciertas condiciones que requieren de ciertas precisiones a los efectos de su correcta aplicación expresados del siguiente modo en la nueva redacción del artículo 109.2 b) de la LGSS:⁷

- Las indemnizaciones por fallecimiento y las correspondientes a traslados y suspensiones estarán exentas de cotización hasta la cuantía máxima prevista en norma sectorial o convenio colectivo aplicable.
- Las indemnizaciones por despido o cese del trabajador estarán exentas, en la cuantía establecida con carácter obligatorio en el ET, en su normativa de desarrollo o, en su caso, en la normativa reguladora de la ejecución de sentencias, sin que pueda considerarse como tal la establecida en virtud de convenio, pacto o contrato.
- Cuando se extinga el contrato de trabajo con anterioridad al acto de conciliación, estarán exentas las indemnizaciones por despido que no excedan de la que hubiera correspondido en el caso de que este hubiera sido declarado improcedente, y no se trate de extinciones de mutuo acuerdo en el marco de planes o sistemas colectivos de bajas incentivadas.
- En los supuestos de despido o cese como consecuencia de despidos colectivos, tramitados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 del ET, o producidos por las causas previstas en la letra c) del artículo 52 de la citada ley, siempre que en ambos casos se deban a causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o por fuerza mayor, quedará exenta la parte de indemnización percibida que no supere los límites establecidos con carácter obligatorio en el mencionado Estatuto para el despido improcedente.

⁵ Que se corresponden en la actualidad con las dietas y asignaciones para gastos de viaje, gastos de locomoción, pluses de transporte urbano y de distancia por desplazamiento del trabajador desde su domicilio al centro de trabajo habitual [letra a)], además de las prestaciones de la Seguridad Social, así como sus mejoras y las asignaciones asistenciales concedidas por las empresas [letra c)].

⁶ Se trataba de los siguientes conceptos: c) Las cantidades que se abonen en concepto de quebranto de moneda y las indemnizaciones por desgaste de útiles o herramientas y adquisición de prendas de trabajo, cuando tales gastos sean efectivamente realizados por el trabajador y sean los normales de tales útiles o prendas en los términos que reglamentariamente se establezcan; d) Los productos en especie concedidos voluntariamente por las empresas en los términos que reglamentariamente se establezcan; e) Las percepciones por matrimonio.

⁷ Prueba de la aproximación entre los criterios de aplicación entre la normativa tributaria y de Seguridad Social es que la nueva redacción del artículo 109.2 b) de la LGSS recoge la modificación del artículo 7 e) del IRPF, realizada por la disposición final undécima.uno de la Ley 3/2012, de 6 de julio.

2.1. Límite máximo exento

Se prevé por el nuevo apartado 3 del artículo 109 de la LGSS un límite máximo con respecto a los conceptos excluidos de la base de cotización respecto del conjunto de percepciones salariales que individualmente consideradas se encuentran excluidas total o parcialmente. Ese límite será el que se determine reglamentariamente por el Gobierno, y se justifica porque según el preámbulo del RDL 20/2012, los actuales límites permiten una utilización de los mismos que contraviene el sentido de la exención en perjuicio de la Seguridad Social.

Se trata sin duda de una innovación importante, y abierta, pues no especifica los criterios con que se llevará a cabo esa limitación, ni siquiera si obligatoriamente se llevará a efecto, pese a preverse, esa limitación, por lo que habrá que esperar a que se concrete. De momento ya se ha producido una primera fase, al establecerse los límites de exclusión en la cotización, en los conceptos sobre indemnizaciones por fallecimiento, traslados, suspensiones y despidos.

B) Reducciones y bonificaciones en la contratación

Tanto la Ley 3/2012 como el RDL 20/2012 se ocupan de la bonificación en la contratación. Como es lógico, tan solo se analizará la contratación en lo que afecte a las reducciones o bonificaciones de la cotización a la Seguridad Social y a los requisitos y restricciones exigidas para ello.

1. Reducciones de cuotas en los contratos para la formación y el aprendizaje

Según el artículo 3.1 de la Ley 3/2012, las empresas que celebren contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores desempleados inscritos en la oficina de empleo⁸ tendrán derecho, durante toda la vigencia del contrato, incluidas las prórrogas, a una reducción⁹ de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como las correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, de:

- El 100 por 100 en empresas cuya plantilla sea inferior a 250 personas.
- El 75 por 100 en empresas cuya plantilla sea igual o superior a 250 personas.
- En los contratos prorrogados, se reducirá el 100 por 100 de las cuotas de los trabajadores a la Seguridad Social durante toda la vigencia del contrato, incluidas las prórrogas.

⁸ Las condiciones y requisitos de este contrato figuran en el apartado 2 del artículo 11 del ET en la redacción del artículo 2.dos de la Ley 3/2012. A este respecto téngase en cuenta que hasta que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por 100 podrán realizarse contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de 30 años sin que sea de aplicación el límite máximo de edad establecido en el párrafo primero del artículo 11.2 a) del ET.

⁹ Debe tenerse en cuenta que las reducciones previstas en este artículo 3 de la Ley 3/2012 no serán de aplicación en los contratos para la formación y el aprendizaje cuando se suscriban en el marco de las acciones y medidas establecidas en la letra d) del artículo 25.1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, incluyendo los proyectos de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo (art. 3.4 Ley 3/2012).

Asimismo, según el artículo 3.2 de la Ley 3/2012, las empresas que, a la finalización de su duración inicial o prorrogada, transformen en contratos indefinidos los contratos para la formación y el aprendizaje, cualquiera que sea la fecha de su celebración, tendrán derecho a una reducción en la cuota empresarial a la Seguridad Social de:¹⁰

- 1.500 euros/año, durante tres años.
- En el caso de mujeres, dicha reducción será de 1.800 euros/año.

Asimismo, se prevé que subsidiariamente será de aplicación lo establecido en la sección I del capítulo I de la *Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo*.

Por otro lado, y en relación con la financiación de la actividad formativa en los contratos para la formación y el aprendizaje vigentes, así como los celebrados a partir del 12 de febrero de 2012, las disposiciones transitorias séptima.6 y octava.6 respectivamente de la Ley 3/2012 prevén que hasta la entrada en vigor del desarrollo reglamentario de la ley, en los supuestos contemplados en las citadas disposiciones transitorias, las empresas podrán financiarse el coste de la formación inherente a los contratos para la formación y el aprendizaje mediante bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, con cargo a la partida prevista en el presupuesto del SPEE¹¹ para la financiación de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social, acogidas a medidas de fomento de empleo por contratación laboral.¹²

2. Contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores

El contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores constituye una de las novedades de la Ley 3/2012, regulado en el artículo 4, cuyos requisitos son los siguientes:¹³

- Empresas de menos de 50 trabajadores en el momento de producirse la contratación.
- El contrato se celebrará por tiempo indefinido y a jornada completa por escrito en el modelo que establezca.
- El régimen jurídico del contrato y los derechos y obligaciones se rigen por el ET y en los convenios colectivos para los contratos indefinidos.
- Se establece un periodo de prueba de un año en todo caso, salvo que haya desempeñado las mismas funciones en la empresa, en cuyo caso no se podrá establecer.

¹⁰ Debe tenerse en cuenta que la reducción también se aplica en los supuestos de contratos para la formación celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, que se transformen en indefinidos a partir del 1 de enero de 2012 (disp. trans. decimotercera Ley 3/2012).

¹¹ Servicio Público de Empleo Estatal.

¹² Para ello, serán de aplicación los artículos 9, 10 y 11 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 4 de julio de 1998, por la que se regulan aspectos formativos del contrato para la formación, y su normativa de desarrollo.

¹³ Debe tenerse en cuenta, según la disposición transitoria segunda de la Ley 3/2012, que hasta que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por 100 podrán realizarse contratos de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores.

2.1. Bonificaciones

Las contrataciones bajo esta modalidad contractual de desempleados inscritos en la oficina de empleo darán derecho, según el apartado 5 del artículo 4 de la Ley 3/2012, a las siguientes bonificaciones, siempre que se refieran a alguno de estos colectivos:

- Jóvenes entre 16 y 30 años, ambos inclusive, la empresa tendrá derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social durante tres años, cuya cuantía será de 83,33 euros/mes (1.000 euros/año) en el primer año; de 91,67 euros/mes (1.100 euros/año) en el segundo año, y de 100 euros/mes (1.200 euros/año) en el tercer año.
 - Cuando estos contratos se concierten con mujeres en ocupaciones en las que este colectivo esté menos representado, las cuantías anteriores se incrementarán en 8,33 euros/mes (100 euros/año).
- Mayores de 45 años, la empresa tendrá derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social, cuya cuantía será de 108,33 euros/mes (1.300 euros/año) durante tres años.
 - Cuando estos contratos se concierten con mujeres en ocupaciones en las que este colectivo esté menos representado, las bonificaciones indicadas serán de 125 euros/mes (1.500 euros/año).

Estas bonificaciones serán compatibles con otras ayudas públicas previstas con la misma finalidad, sin que en ningún caso la suma de las bonificaciones aplicables pueda superar el 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

2.1.1. Limitaciones

- No podrá concertar este contrato de trabajo la empresa que, en los seis meses anteriores a su celebración, hubiera adoptado decisiones extintivas improcedentes.
- Para la aplicación de los incentivos la empresa deberá mantener en el empleo al trabajador contratado al menos tres años desde la fecha de inicio de la relación laboral. Asimismo, deberá mantener el nivel de empleo en la empresa alcanzado con el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores durante, al menos, un año desde la celebración del contrato.
 - En caso de incumplimiento de estas dos obligaciones se deberá proceder al reintegro de los incentivos (art. 4.7 Ley 3/2012).¹⁴

¹⁴ No se considerarán incumplidas las obligaciones de mantenimiento del empleo anteriores cuando el contrato de trabajo se extinga por causas objetivas o por despido disciplinario cuando uno u otro sea declarado o reconocido como procedente, ni las extinciones causadas por dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores o por la expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato.

Al igual que en el anterior contrato de formación, en lo no establecido en el artículo 4 serán de aplicación las previsiones contenidas en la sección I del capítulo I de la Ley 43/2006, salvo lo establecido en el artículo 6.2 en materia de exclusiones.

2.2. Incentivos fiscales

Con independencia de las bonificaciones, debe tenerse en cuenta que la disposición final decimoséptima da nueva redacción al artículo 43 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, (RDL 4/2004, de 5 de marzo), y establece unos incentivos fiscales, consistentes en que cuando las entidades contraten a su primer trabajador que sea menor de 30 años a través del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, podrán deducir de la cuota íntegra la cantidad de 3.000 euros.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades que tengan una plantilla inferior a 50 trabajadores en el momento en que concierten contratos de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, con desempleados beneficiarios de una prestación contributiva por desempleo, podrán deducir de la cuota íntegra el 50 por 100 del menor de los siguientes importes:

- a) El importe de la prestación por desempleo que el trabajador tuviera pendiente de percibir en el momento de la contratación.
- b) El importe correspondiente a 12 mensualidades de la prestación por desempleo que tuviera reconocida.

2.2.1. Condiciones

Esta deducción resultará de aplicación respecto de aquellos contratos realizados en el periodo impositivo hasta alcanzar una plantilla de 50 trabajadores, y siempre que, en los 12 meses siguientes al inicio de la relación laboral, se produzca, respecto de cada trabajador, un incremento de la plantilla media total de la entidad en, al menos, una unidad respecto a la existente en los 12 meses anteriores.

2.2.2. Limitaciones

- La aplicación de esta deducción se condiciona a que el trabajador contratado hubiera percibido la prestación por desempleo durante, al menos, tres meses antes del inicio de la relación laboral.¹⁵
- Las deducciones anteriores se aplicarán en la cuota íntegra del periodo impositivo correspondiente a la finalización del periodo de prueba de un año exigido en el correspondiente

¹⁵ A estos efectos, el trabajador proporcionará a la entidad un certificado del SPEE sobre el importe de la prestación pendiente de percibir en la fecha prevista de inicio de la relación laboral.

tipo de contrato y estarán condicionadas al mantenimiento de esta relación laboral durante al menos tres años desde la fecha de su inicio.¹⁶

- El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos señalados en este artículo determinará la pérdida de la deducción, que se regularizará en la forma establecida en el artículo 137.3 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

3. *Bonificaciones de cuotas por transformación de contratos en prácticas, de relevo y de sustitución en indefinidos*

Dispone el artículo 7 de la Ley 3/2012, que las empresas que transformen en indefinidos contratos en prácticas, a la finalización de su duración inicial o prorrogada, o que transformen en indefinidos contratos de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, cualquiera que sea la fecha de su celebración, tendrán derecho a:

- Una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 41,67 euros/mes (500 euros/año), durante tres años.
- En el caso de mujeres, dichas bonificaciones serán de 58,33 euros/mes (700 euros/año).

Podrán ser beneficiarios de las bonificaciones las empresas con menos de 50 trabajadores en el momento de producirse la contratación.¹⁷

En lo no previsto, también será de aplicación lo establecido en la sección I del capítulo I de la Ley 43/2006.

4. *Medidas de apoyo a la suspensión de contratos y a la reducción de jornada*

Estas medidas reproducen en parte las que ya se iniciaron en la anterior normativa en los supuestos de expedientes de regulación de empleo, pero adaptadas a las circunstancias actuales.

Consisten, según el artículo 15 de la Ley 3/2012, en que las empresas tendrán derecho a una bonificación del 50 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias

¹⁶ No obstante, no se entenderá incumplida la obligación de mantenimiento del empleo cuando el contrato de trabajo se extinga, una vez transcurrido el periodo de prueba, por causas objetivas o despido disciplinario, cuando uno u otro sea declarado o reconocido como procedente, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador.

Además, el trabajador contratado que diera derecho a una de las deducciones previstas en este artículo no se computará a efectos del incremento de plantilla establecido en los artículos 108, apartado 1, párrafo segundo, y 109, ambos de Ley del Impuesto sobre Sociedades.

¹⁷ Se incluyen los trabajadores autónomos, y sociedades laborales o cooperativas a las que se incorporen trabajadores como socios trabajadores o de trabajo, siempre que estas últimas hayan optado por un Régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena.

comunes, devengadas por los trabajadores en situaciones de suspensión de contrato o reducción temporal de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o fuerza mayor, incluidas las suspensiones de contratos colectivos tramitadas de conformidad con la legislación concursal.¹⁸

- La duración de la bonificación será coincidente con la situación de desempleo del trabajador, sin que en ningún caso pueda superar los 240 días por trabajador.
- Para la obtención de la bonificación será requisito necesario que el empresario se comprometa a mantener en el empleo a los trabajadores afectados durante al menos un año con posterioridad a la finalización de la suspensión o reducción.
 - En caso de incumplimiento de esta obligación,¹⁹ deberá reintegrar las bonificaciones aplicadas respecto de dichos trabajadores, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones previstas en la LISOS.²⁰ A este respecto debe tenerse en cuenta que el SPEE llevará a cabo un seguimiento trimestral de la bonificación, para garantizar que se cumplen los requisitos y finalidad de la misma.

4.1. Limitación

Las empresas que extingan por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo contratos a los que se haya aplicado la presente bonificación quedarán excluidas por un periodo de 12 meses de la aplicación de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.

- La citada exclusión afectará a un número de contratos igual al de las extinciones producidas.
- El periodo de exclusión se contará a partir del reconocimiento o de la declaración de improcedencia del despido o de la extinción derivada del despido colectivo.

Será de aplicación lo establecido en el artículo 1.3 y 1.4 de la Ley 43/2006, así como los requisitos del artículo 5, las exclusiones establecidas en las letras a) y b) del artículo 6.1, y lo dispuesto en su artículo 9 sobre reintegro de los beneficios.

Las bonificaciones serán compatibles con otras ayudas públicas previstas con la misma finalidad, incluidas las reguladas en el Programa de fomento de empleo, sin que en ningún caso la suma de las bonificaciones aplicables pueda superar el 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

¹⁸ Lo anterior será aplicable a las suspensiones de contratos de trabajo o reducciones de jornada que se inicien desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2013.

¹⁹ No se considerará incumplida esta obligación 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.

²⁰ *Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.*

5. Bonificaciones por nuevas altas de familiares colaboradores de trabajadores autónomos

La disposición adicional undécima de la Ley 3/2012 incorpora una nueva bonificación para los familiares colaboradores de los trabajadores por cuenta propia:

- Destinatarios: cónyuge, pareja de hecho y familiares de trabajadores autónomos por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción.
- Condición: que se incorporen como nuevas altas al RETA,²¹ y colaboren con el trabajador autónomo mediante la realización de trabajos en la actividad de que se trate.²²
- Duración: 18 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta.
- Cuantía de la bonificación: 50 por 100 de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo correspondiente de cotización vigente en cada momento en el Régimen Especial de trabajo por cuenta propia que corresponda.
- Vigencia: a partir de la entrada en vigor de la Ley 3/2012.

5.1. La pareja de hecho

Junto con la novedad de la bonificación, se une otra novedad importante y es la de que por tercera vez se incluye a las parejas de hecho entre los sujetos protegidos por alguna de las figuras o instituciones del sistema de la Seguridad Social.

Primero fue en la pensión de viudedad (art. 174.3 LGSS),²³ más tarde en la *Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos* al explicar que «las referencias al cónyuge del titular de la explotación agraria, se entenderán realizadas a la persona ligada de forma estable con aquel por una relación de afectividad análoga a la conyugal» (disp. adic. segunda Ley 18/2007), y ahora se contempla la posibilidad implícita de que entre los familiares colaboradores, se encuentre la pareja de hecho.

5.1.1. Concepto

Las condiciones para ser considerado como pareja de hecho, a los efectos de la bonificación anterior, figuran en el apartado 2 de la disposición adicional undécima de la Ley 3/2012.

²¹ Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

²² Se incluyen los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

²³ A los efectos de la pensión de viudedad, señala el artículo 174.3 párrafo cuarto LGSS que «se considerará pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona».

A tales efectos, se considerará pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria²⁴ y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años.

5.1.2. Acreditación

La existencia de pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja.

5.1.3. Reflexión sobre la figura de la pareja de hecho

La regulación de la pareja de hecho en materia de Seguridad Social (condiciones, requisitos, acreditación, etc.) para que se considere como tal no es exactamente igual en todas las figuras o instituciones de Seguridad Social, cada una define el contorno de lo que debe considerarse como pareja de hecho de diferente forma, algo que debería revisarse, y establecerse un criterio único para evitar tener que observar las condiciones de cada supuesto.

La consecuencia de todo ello y propuesta de quien suscribe es clara: es necesario establecer un concepto de «pareja de hecho» único para todas las circunstancias, no solo respecto a las que afecten a las instituciones de Seguridad Social, sino a otras ramas del Derecho. Con ello se acabarán los posibles problemas de interpretación sobre esta figura de la pareja de hecho en materia de Seguridad Social.

6. *Medidas de apoyo a la prolongación del periodo de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo, comercio vinculado al mismo y hostelería*

Con carácter coyuntural y sin duda a causa de la situación de crisis actual, se establece por la disposición adicional duodécima de la Ley 3/2012, una bonificación a las empresas (excluidas las pertenecientes al sector público) que se encuentren en las siguientes circunstancias:

- Actividades a las que se dirige: sectores de turismo, comercio vinculado al mismo y hostelería.
- Condiciones: que generen actividad productiva en los meses de marzo y de noviembre de cada año y que inicien y/o mantengan en alta durante dichos meses la ocupación de los trabajadores con contratos de carácter fijo discontinuo.
- Cuantía de la bonificación: podrán aplicar una bonificación en dichos meses del 50 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por desempleo, FOGASA y formación profesional de dichos trabajadores.

²⁴ En las comunidades autónomas con Derecho civil propio, cumpliéndose el requisito de convivencia, la consideración de pareja de hecho y su acreditación se llevará a cabo conforme a lo que establezca su legislación específica.

- Vigencia: la medida será de aplicación desde la entrada en vigor de la Ley 3/2012 hasta el día 31 de diciembre de 2013.

Se trata de una medida experimental, para comprobar si de esta forma se mantiene la actividad, ya que el apartado 3 de la citada disposición señala que el Gobierno procederá a la evaluación de la eficacia de esta disposición y sus efectos en la prolongación de los periodos de actividad de los trabajadores con contratos de carácter fijo discontinuo. Esta evaluación se realizará con anterioridad al 31 de diciembre de 2013.²⁵

7. Modificaciones en materia de bonificaciones por la contratación de víctimas del terrorismo, víctimas de violencia de género o violencia doméstica y trabajadores en situación de exclusión social

7.1. Víctimas de terrorismo

Como consecuencia de la modificación por la disposición final decimocuarta de la Ley 3/2012 del artículo 34 de la *Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*, las víctimas de terrorismo que hayan sido reconocidas como tales en las condiciones legalmente establecidas tienen derecho, entre otros, «a ser beneficiarios de las medidas de bonificación a la contratación».

A tal efecto, se ha incluido el apartado 4 bis²⁶ al artículo 2 de la *Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo*, que establece las nuevas bonificaciones a que tienen derecho las empresas que contraten a víctimas de terrorismo:

Condiciones:

- Con contrato indefinido.
- Personas que tengan acreditada la condición de víctima del terrorismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la *Ley 29/2011, de 22 de septiembre*.
- No es necesaria la condición de estar en desempleo.

Cuantía y duración:

- A una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado de 125 euros/mes (1.500 euros/año) durante cuatro años.
- En el caso de que se celebren contratos temporales con estas personas se tendrá derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por

²⁵ A la vista de dicha evaluación, y en función de la duración de los periodos de actividad durante 2012 y 2013, el Gobierno adoptará las medidas que correspondan sobre su mantenimiento, prórroga o modificación.

²⁶ Este apartado 4 bis se ha incorporado por la disposición final decimocuarta.dos de la Ley 3/2012.

su equivalente diario, por trabajador contratado de 50 euros/mes (600 euros/año), durante toda la vigencia del contrato.

7.2. Transformación de contratos temporales en indefinidos

Las bonificaciones por contratación indefinida establecidas en los casos en que se acredite la condición de víctima de violencia de género, víctima del terrorismo, o por la contratación de trabajadores en situación de exclusión social, regulados en el artículo 2 apartados 4, 4 bis y 5, respectivamente de la Ley 43/2006, serán de aplicación asimismo en los supuestos de transformación en indefinidos de los contratos temporales celebrados con las personas pertenecientes respectivamente a cada uno de los colectivos aludidos, como señala el nuevo apartado 6 del citado artículo, incluido por la disposición final decimocuarta.tres de la Ley 3/2012.

8. Criterios de aplicación

Tanto en las reducciones como en las bonificaciones de la cotización reguladas por la Ley 3/2012, deben tenerse en cuenta según su disposición adicional primera las siguientes cuestiones:

8.1. Financiación y aplicación

- Las bonificaciones de cuotas se financiarán con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del SPEE.
- Las reducciones de cuotas previstas para las contrataciones y transformaciones de los contratos para la formación y el aprendizaje se financiarán con cargo a la correspondiente partida presupuestaria de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).
- Las bonificaciones y las reducciones de cuotas de la Seguridad Social se aplicarán por los empleadores con carácter automático en los correspondientes documentos de cotización.²⁷

8.2. Medios de control e inspección

- La TGSS facilitará mensualmente al SPEE el número de trabajadores objeto de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, desagregados por cada uno de los colectivos de bonificación, con sus respectivas bases de cotización y las deducciones que se apliquen de acuerdo con los programas de incentivos al empleo y que son financiadas por el SPEE.
- Con la misma periodicidad, la Dirección General del SPEE, facilitará a la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) la información necesaria sobre el número

²⁷ Y ello, sin perjuicio de su control y revisión por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la TGSS y por el SPEE.

ro de contratos comunicados objeto de bonificaciones de cuotas, detallados por colectivos, así como cuanta información relativa a las cotizaciones y deducciones aplicadas a los mismos sea precisa, al efecto de facilitar a este centro directivo la planificación y programación de la actuación inspectora que permita vigilar la adecuada aplicación de las bonificaciones previstas en los correspondientes programas de incentivos al empleo, por los sujetos beneficiarios de la misma.

Se observa que se plantea un trasvase de información, comenzando por la TGSS, que es en definitiva el lugar en donde se encuentran los datos que se refieren a la aplicación de las reducciones y bonificaciones. Tales datos se trasladan al SPEE que a su vez son enviados y completados con los contratos sospechosos de alguna irregularidad a la ITSS.

8.3. Bonificaciones en contratos vigentes

Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria sexta del RDL 20/2012,²⁸ según la disposición transitoria segunda de la Ley 3/2012, las bonificaciones y reducciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social que se vinieran disfrutando por los contratos celebrados con anterioridad al 12 de febrero de 2012 se regirán por la normativa vigente en el momento de su celebración o, en su caso, en el momento de iniciarse el disfrute de la bonificación o reducción.

9. *Supresión del derecho a la aplicación de bonificaciones*

Puede resultar sorprendente que después de haber analizado las novedades sobre bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social en la Ley 3/2012, inopinadamente aparezca la disposición transitoria sexta (obsérvese que no es derogatoria) del RDL 20/2012, estableciendo su letra a) del apartado 1, lo siguiente:

«Queda suprimido el derecho de las empresas a la aplicación de bonificaciones por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo, en las cuotas a la Seguridad Social y, en su caso, cuotas de recaudación conjunta, que se estén aplicando a la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley, en virtud de cualquier norma, en vigor o derogada, en que hubieran sido establecidas».

Se trata de una derogación en toda regla, en el sentido de que se trata de un corte por lo sano de quienes se encuentran disfrutando bonificaciones del tipo que sea.

A continuación, la letra b) del apartado 1 de la citada disposición concreta que el efecto de lo anterior «será de aplicación a las bonificaciones en las cuotas devengadas a partir del mes siguiente al de la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley», es decir, no será posible aplicar las bonificaciones a partir del 1 de agosto de 2012.

²⁸ Objeto de análisis en el siguiente apartado 9, sobre la supresión del derecho a la aplicación de bonificaciones.

Quizá pueda crear confusión el hecho de que no se hayan incluido en la supresión de las bonificaciones aquellas disposiciones que contengan reducciones en las cotizaciones, pues técnicamente se ha visto en otro lugar que pese a tener los mismos efectos de rebajar la cotización, sin embargo, presenta características diferentes.

Pese a ello, el apartado 2 de la citada disposición transitoria exceptúa de la supresión de las bonificaciones a aquellas que vienen recogidas en una serie de disposiciones que paradójicamente son tan numerosas (hasta 12), que prácticamente las excepciones constituyen la mayoría y habría que afanarse en buscar qué preceptos contienen las bonificaciones suprimidas.

Concretamente las bonificaciones que se mantienen vigentes son las que se recogen en las siguientes disposiciones:

- a) Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- b) Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- c) Los apartados 2, 3, 4, 4 bis, 5 y 6 del artículo 2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.
- d) Real Decreto-Ley 18/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad por la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y se establecen medidas de Seguridad Social para las personas trabajadoras afectadas por la crisis de la bacteria «E.coli».
- e) Artículo 21.3 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- f) Real Decreto-Ley 11/1998, de 4 de septiembre, por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los periodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento.
- g) Disposición adicional novena de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- h) Disposición adicional trigésima quinta del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.
- i) Disposición adicional undécima de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- j) La disposición adicional segunda de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.
- k) Artículo 9 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- l) La disposición adicional trigésima del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

De modo que a partir de agosto de 2012, solo podrán aplicarse las bonificaciones en la contratación que se contemplen en las anteriores 12 disposiciones.

Junto a lo anterior, la disposición derogatoria única del RDL 20/2012 colabora en descubrir cuáles son aquellas disposiciones en las que se recogen bonificaciones en la contratación que resultan derogadas a partir de agosto de 2012:

- a) El apartado 3.3 de la disposición transitoria quinta de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- b) Artículo 4.1 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.
- c) Disposición adicional sexagésima quinta de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006.
- d) Disposición adicional segunda del Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación.
- e) Disposición adicional vigésima de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.
- f) Real Decreto 278/2007, de 23 de febrero, sobre bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social respecto del personal investigador.
- g) Las referencias a las bonificaciones contempladas en el Real Decreto 1432/2003, de 21 de noviembre, por el que se regula la emisión por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de informes motivados relativos al cumplimiento de requisitos científicos y tecnológicos, a efectos de la aplicación e interpretación de deducciones fiscales por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica.

Técnicamente el problema de las bonificaciones en la contratación es su enorme dispersión, en el sentido de que aparecen en multitud de disposiciones que establecen diversos contratos para determinados colectivos o circunstancias y al mismo tiempo se establecen bonificaciones con la intención de favorecer su celebración.

Ese parece ser el propósito del Gobierno al señalar en el preámbulo del RDL 20/2012 que se cumple «con las recomendaciones de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de dirigir las bonificaciones a la contratación a colectivos con dificultades objetivas y especiales para acceder al mercado de trabajo, haciéndolas más efectivas y ofreciendo mayor seguridad jurídica».

Creo que hubiera sido interesante –en lugar de suprimir bonificaciones y mantener expresamente las anteriormente enumeradas– la creación de una sola disposición que acogiera todas las bonificaciones existentes en la contratación laboral; sería un esfuerzo que todos agradecerían (empresas, trabajadores, la propia Administración que tiene que controlar su aplicación, e incluso los estudiosos del Derecho), pues es tal el grado de complicación en esta materia que se ha llegado a una situación cercana a la inseguridad jurídica, y no digamos si determinada bonificación sigue o no vigente.

En este último punto, sobre la vigencia, debe reconocerse que la disposición transitoria sexta en relación con la disposición derogatoria única.2 del RDL 20/2012, han supuesto un importante avance, pues ya sabemos que las bonificaciones que pueden ser aplicadas a partir de agosto de 2012 serán las que figuran en las disposiciones que se recogen en la transitoria sexta. Lo que no se nos asegura es que existan otras bonificaciones aparte de las expresamente derogadas que figuren en otra disposición y que no figuran ni en la disposición transitoria sexta ni en la disposición derogatoria única.2, por lo que, en principio, habría que entenderlas derogadas implícitamente.

La consecuencia de todo lo anterior es que, al menos, existe una norma que establece las 12 bonificaciones vigentes desde agosto de 2012. A partir de ahí, habrá que prestar atención sobre la evolución en la modificación, supresión o en la creación de nuevas bonificaciones.

C) Modificación del recargo en las cotizaciones ingresadas fuera del plazo reglamentario

El RDL 20/2012 ha modificado el régimen de recargos en los casos en que no se ingresen las cotizaciones dentro del plazo reglamentario y se presenten los documentos de cotización en dicho plazo reglamentario.

1. El régimen de recargos en la gestión recaudatoria

La modificación realizada por el RDL 20/2012 se refiere exclusivamente a la recaudación realizada durante el periodo voluntario de ingreso de la cotización a la Seguridad Social, en el caso de que los sujetos responsables del pago hubieran presentado los documentos de cotización dentro del plazo reglamentario, y no afecta al ingreso de las cotizaciones realizadas fuera del plazo reglamentario sin presentación de los documentos de cotización en dicho plazo, y como es lógico antes de llegar a la vía de apremio o también llamada vía ejecutiva de recaudación cuya regulación no ha variado.

En este caso, los recargos hasta la entrada en vigor del RDL 20/2012 eran los siguientes:²⁹

- a) Un recargo del 3 por 100 de la deuda, si se ingresan las cuotas debidas dentro del primer mes siguiente al vencimiento del plazo reglamentario.
- b) Un recargo del 5 por 100 de la deuda, si se ingresan las cuotas debidas dentro del segundo mes siguiente al vencimiento del plazo reglamentario.

²⁹ Cfr. artículo 27.1.1 de la LGSS (redacción anterior al RDL 20/2012), y artículo 10 del RD 1415/2004.

- c) Un recargo del 10 por 100 de la deuda, si se ingresan las cuotas debidas *dentro* del tercer mes siguiente al vencimiento del plazo reglamentario.
- d) Un recargo del 20 por 100 de la deuda, si se ingresan las cuotas debidas *una vez transcurrido* el tercer mes siguiente al vencimiento del plazo reglamentario.

Como se puede observar, se aplica un mayor porcentaje de recargo, según el pago efectivo de la deuda principal se aleje en el tiempo desde el mes siguiente al correspondiente plazo reglamentario, en cuatro tramos, desde el primer mes siguiente (3%) hasta el cuarto mes siguiente (20%).

Obsérvese la sustancial diferencia con la nueva redacción del apartado 1.1 del artículo 27 de la LGSS, según la cual, una vez transcurrido el plazo reglamentario establecido para el pago de las cuotas a la Seguridad Social sin ingreso de las mismas, se devengarán los siguientes recargos:

«1.1 Cuando los sujetos responsables del pago hubieran presentado los documentos de cotización dentro del plazo reglamentario, un recargo del 20 por 100 de la deuda, si se abonasen las cuotas debidas tras el vencimiento de dicho plazo».

De esta forma se unifica el recargo mediante la aplicación del 20 por 100 de la deuda, con independencia del momento en que se ingrese, ya sea al inicio o en los últimos días del periodo voluntario de pago antes de que se inicie la vía ejecutiva mediante la providencia de apremio.

Una vez más se trata de una modificación que tendrá diferente lectura por parte de sus creadores y de quienes deban aplicarla.

Para los primeros, y encontrándose incluida en el marco del RDL 20/2012 será una medida interesante básicamente porque supondrá mayores ingresos, pues con un solo día de retraso en el pago de la deuda aun habiendo presentado los documentos de cotización dentro del plazo reglamentario, supondrá un incremento del recargo para las arcas públicas de 17 puntos, al pasar del 3 al 20 por 100 de recargo. Y pese a no parecer equitativa la modificación, sin embargo, se ha justificado alegando razones de simplificación y mejora de la gestión, así como la homogeneización con el régimen tributario. Algo que resulta bastante discutible pues no debería equipararse necesariamente la regulación tributaria con la de Seguridad Social, pues se trata de materias con contenidos diferentes, como se dijo anteriormente.

El preámbulo aún acoge otro argumento que intenta justificar la modificación, y es el de «favorecer la aplicación del procedimiento para el aplazamiento del pago de cuotas frente al hasta ahora vigente sistema progresivo de recargos, dado que los aplazamientos se conceden en atención a la existencia de dificultades transitorias de tesorería, lo que ofrece tanto a la Administración como al sujeto responsable del cumplimiento de la obligación de cotizar una vía de solución de mayor flexibilidad y garantía. Ello favorece que quien tenga dificultades transitorias de tesorería para el abono de la cotización pueda acudir a los medios de regularización de la deuda establecidos reglamentariamente, en lugar de permanecer en una situación de incumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social».

Parece que lo que se intenta trasladar al sujeto responsable del pago de la deuda es la adecuación entre lo que es un mero retraso en el pago, para lo cual se impone un recargo único del 20 por 100, y la

formalización de un procedimiento de aplazamiento del pago de cuotas, animando a que quien decida retrasar el pago lo haga por la vía del aplazamiento de pago. Sin embargo, no veo contradicción en mantener el sistema de recargos anterior al establecido por el RDL 20/2012, pues facilitaba el pago de la cotización en un tiempo relativamente breve en comparación con la vía del aplazamiento del pago de cuotas, y además con un coste fácilmente asumible para quien tuviera intención de asumir el pago.

Por otro lado, en caso de breve retraso en el pago por error, el recargo no suponía un incremento desproporcionado con la deuda, tan solo un 3 por 100 de la misma.

A mi modo de ver la anterior redacción respondía al principio de proporcionalidad y de gradualidad o progresividad del recargo, en el sentido de que se beneficiaba a quien adelantaba el pago de la deuda y al mismo tiempo evitaba un excesivo gravamen para aquellos que por algún despiste o malentendido ingresaban el pago pocos días después de expirado el plazo reglamentario de ingreso.

Es verdad, como señala el preámbulo del RDL 20/2012, que se simplifica la gestión, pero quizá a un precio excesivo, y encontrándonos en tiempos de crisis la medida no parece oportuna, sobre todo si se tiene en cuenta que las distintas regulaciones del recargo siempre han tenido en cuenta en mayor o menor medida este importante principio de la progresividad.

Así, en la primera redacción del artículo 27.1.1 de la LGSS, se establecía que el recargo, entonces denominado de mora, era: a) del 5 por 100 de deuda, si abonaban las cuotas debidas dentro de los dos meses naturales siguientes al del vencimiento del plazo reglamentario; b) del 20 por 100 si abonaban las cuotas debidas después del vencimiento del plazo a que se refiere el apartado a) precedente y antes de la expedición de la certificación de descubierto,³⁰ y, finalmente, c) recargo de apremio del 20 por 100 si se abonaban las cuotas debidas después de la expedición de la certificación de descubierto³¹ (redacción original del art. 27.1.1 LGSS).

Por tanto, entre la reciente regulación derogada que establecía para los recargos cuatro tramos, según el momento en que se ingresaran las cotizaciones pendientes desde el 3 al 20 por 100 y la establecida por el RDL 20/2012, que establece un solo tramo del 20 por 100, quizá podía haberse planteado recuperar la redacción primitiva del 5 y el 20 por 100, o, al menos, prever un porcentaje menos gravoso (un 5 o un 7%) para quienes incumplan el plazo reglamentario por un mes de retraso en el ingreso, pues en ese caso, parece que ya no se trata tanto de dificultades de tesorería sino por algún error o retraso involuntario, y aun así tendría su recargo.

No se olvide que estamos en materia social y la medida que modifica el sistema de recargos podría causar un grave perjuicio a quien, sin necesidad de solicitar un aplazamiento de pago porque no es ese su problema, deba abonar un recargo excesivamente gravoso por algún error u omisión.

Es fácil imaginar lo desproporcionado que sería tener que pagar un 20 por 100 de recargo de una cuota, pongamos por caso de 2.000 euros, por un retraso involuntario de un día, respecto del

³⁰ En la redacción del artículo 29.4 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, en lugar de aludir a la expedición del certificado de descubierto, se sustituye por el inicio de la vía de apremio.

³¹ Al igual que en la letra c) anterior, en lugar de aludir a la expedición del certificado de descubierto, se sustituye por el inicio de la vía de apremio según la redacción del artículo 29.4 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

plazo reglamentario a causa de un despiste o descuido, pues el recargo supondrá 400 euros más, aparte de la deuda principal.

Por tanto, si se quiere «favorecer la aplicación del procedimiento para el aplazamiento del pago de cuotas frente al hasta ahora vigente sistema progresivo de recargos», como señala el preámbulo del RDL 20/2012, será imprescindible junto a ello, para que se mantenga el principio de proporcionalidad, que se establezca un porcentaje reducido del recargo en determinados supuestos excepcionales en los que el motivo del retraso obedezca a una causa diferente a la voluntad del sujeto responsable, como el supuesto del ejemplo anterior o, al menos, que ese recargo reducido se establezca durante unos días más allá del plazo reglamentario, digamos 15 o 20 días de margen.

D) La jubilación forzosa

De radical podría definirse el nuevo tratamiento de la jubilación forzosa cuando alude a las cláusulas de los convenios colectivos referidas a la edad ordinaria de jubilación, al prohibir expresamente cualquier posibilidad de extinción del contrato del trabajador al cumplir la citada edad ordinaria de jubilación.

Para ello, se ha modificado la redacción de la disposición adicional décima del ET, por la disposición final cuarta.dos de la Ley 3/2012, al establecer que «se entenderán nulas y sin efecto las cláusulas de los convenios colectivos que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por parte del trabajador de la edad ordinaria de jubilación fijada en la normativa de Seguridad Social, cualquiera que sea la extensión y alcance de dichas cláusulas».

E) La integración de lagunas en la base reguladora de las pensiones

Como es sabido, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, modificó en profundidad la pensión de jubilación y la de incapacidad permanente.

En materia de integración de lagunas de la base reguladora de las citadas pensiones, la Ley 27/2011 modificó la forma de cálculo de las mismas. A todo esto conviene recordar que la integración de lagunas significa que si en el periodo que deba tomarse para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación o de incapacidad permanente aparecieran meses durante los cuales no hubiera existido la obligación de cotizar, tales lagunas deben integrarse de acuerdo con los criterios que establece la LGSS.

A este respecto y hasta el 31 de diciembre de 2012, el criterio que debe aplicarse, tanto en la pensión de incapacidad permanente (art. 140.4 LGSS) como en la pensión de jubilación (art. 162.1.2 LGSS), se mantiene y consiste en «que dichas lagunas se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento para trabajadores mayores de dieciocho años».

Sin embargo, a partir del 1 de enero de 2013, el criterio cambia de modo que «si en el periodo que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, las primeras cuarenta y ocho mensualidades se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento, y el resto de mensualidades con el 50 por 100 de dicha base mínima».³²

Desde luego, con este cambio, se simplifica la forma de cálculo, respecto a la redacción efectuada por la Ley 2/2011, al ampliarse de 36 a 48 los meses en los que la integración será del 100 por 100 de la base mínima vigente.³³

F) Régimen de los convenios especiales en el sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia

La Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en su artículo 18.3 anunció que «el cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente». Y en su disposición adicional cuarta se concreta algo más cuando se prevé que el Gobierno determinará reglamentariamente la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el Régimen que les corresponda y también los requisitos y forma de afiliación, alta y cotización.

1. Régimen jurídico anterior a la vigencia del RDL 20/2012

El desarrollo de la Seguridad Social aplicable a los cuidadores no profesionales se realizó a través del *Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia*, cuyo preámbulo justificaba el recurso al

³² La Ley 27/2011 modificó el anterior criterio sobre la integración de lagunas que iban a entrar en vigor el 1 de enero de 2013. Sin embargo, tampoco este nuevo criterio se llegará a aplicar, pues ha vuelto a cambiarse por la disposición final vigésima de la Ley 3/2012, que modifica el apartado uno del artículo 3 de la Ley 27/2011, que a su vez modifica el artículo 140.4 de la LGSS, sobre la integración de lagunas en la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente. Y lo mismo sucede con la integración de lagunas en la base reguladora de pensión de jubilación, que modifica el apartado tres del artículo 4 de la Ley 27/2011, que a su vez modifica el artículo 162.1.2 de la LGSS.

³³ La forma de cálculo de la integración de lagunas de las correspondientes bases reguladoras que no llegará a entrar en vigor a causa de los cambios realizados por la disposición final vigésima de la Ley 3/2012 consistía en las siguientes reglas:

Primera. Si durante los 36 meses previos al periodo que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora existieran mensualidades con cotizaciones, cada una de las correspondientes bases de cotización dará derecho, en su cuantía actualizada, a la integración de una mensualidad con laguna de cotización y hasta un máximo de 24, a partir de la mensualidad más cercana al hecho causante de la pensión, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente.

En ningún caso, la integración podrá ser inferior al 100 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.

Segunda. Las 24 mensualidades con lagunas más próximas al periodo al que se refiere la regla anterior se integrarán con el 100 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.

Tercera. El resto de mensualidades con lagunas de cotización se integrarán con el 50 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.

instituto del convenio especial con base a que así se prevé en el artículo 125.2 de la LGSS, para dar cumplimiento al mandato de incorporar en la Seguridad Social a los cuidadores no profesionales.

1.1. Obligatoriedad

En principio, la suscripción del convenio era obligatoria salvo cuando el cuidador afectado se encontrara incluido en cobertura de la Seguridad Social por cualquier otra circunstancia, concretamente:

- Cuando realice una actividad que dé lugar a su inclusión en el sistema de la Seguridad Social.
- Cuando perciba la prestación por desempleo o sea pensionista de jubilación o invalidez o en el caso de viudedad o favor de familiares (mayores de 65 años).
- Cuando esté disfrutando de periodos de excedencia laboral en razón de cuidados no profesionales, que tengan la consideración de periodos de cotización efectiva.

1.2. Cotización

1. La cotización a la Seguridad Social, así como las acciones formativas, será asumida por la Administración General del Estado por convenio con la TGSS.
2. La base mensual de cotización en el convenio especial será el tope mínimo que, en cada momento, esté establecido en el Régimen General de la Seguridad Social.
 - a) Sin dedicación completa: reducción proporcional con el límite del 50 por 100 de dicho tope.
 - b) Si ha interrumpido otra actividad por la que estaba en el sistema de la Seguridad Social, para ser cuidador no profesional, podrá mantener la base de cotización del último ejercicio en aquella actividad, pero siempre superior al tope mínimo del Régimen general (el coste del incremento será a cargo del cuidador).
3. A la base de cotización resultante se le aplica el tipo de cotización vigente en cada momento y se reducirá mediante la aplicación de un coeficiente a determinar por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (para 2012 será del 0,77 y por formación profesional del 0,20%).³⁴

2. Régimen jurídico a partir de la vigencia del RDL 20/2012

La disposición adicional octava del RDL 20/2012, con efectos de 15 de julio de 2012, restringe los derechos del cuidador no profesional al establecer que el convenio especial por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia reunirá las siguientes características:

³⁴ Según el artículo 22.1 h) de la Orden ESS/184/2012, de 2 de febrero (BOE del 7).

- Tendrá, para los cuidadores no profesionales, *carácter voluntario* y podrá ser suscrito entre el cuidador no profesional y la TGSS.
- Las cotizaciones a la Seguridad Social por el convenio especial serán *a cargo exclusivamente del suscriptor del mismo*.
- Estos convenios especiales surtirán efectos desde la fecha de la solicitud de suscripción del convenio especial.

Con ello, se produce una clara incoherencia, en el sentido de que se establece con carácter voluntario la suscripción de un convenio especial, que ha sido en principio de carácter obligatorio por tratarse del desempeño de una actividad a la que la Seguridad Social tiene obligación de ofrecer cobertura, por haberlo establecido así. Pese a ello, se dispone que sea voluntaria posiblemente para que sea menos gravosa la obligación de cotizar a la Seguridad Social por el convenio especial, pues según la disposición citada será a cargo del suscriptor de forma exclusiva.

En consecuencia, se produce un cambio sustancial en el régimen jurídico de la acción protectora de los cuidadores no profesionales también llamados informales, que si ya presentaban una regulación ciertamente precaria en su acción protectora, de este modo, al quedar en libertad de suscribir el convenio especial y, sobre todo, al tener que pagar ellos mismos toda la cotización a la Seguridad Social, serán expulsados del sistema, en especial aquellos que no se encuentren incluidos en el sistema de la Seguridad Social por otra circunstancia.

3. Régimen jurídico de los convenios especiales existentes a la fecha de entrada en vigor del RDL 20/2012

Tampoco resultan indemnes de la nueva regulación del convenio especial quienes eran cuidadores no profesionales en la fecha de entrada en vigor del RDL 20/2012, si bien se establece para ellos un régimen transitorio hasta el 1 de enero de 2013, que desde luego no será suficiente para que muchos decidan abandonar el convenio. Concretamente, según la disposición transitoria decimotercera del RDL 20/2012, se establece el siguiente procedimiento:

- Los convenios especiales de los cuidadores no profesionales se extinguirán el día 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al día 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso se entenderá subsistente dicho convenio desde el día 1 de septiembre de 2012.
- En este último caso, desde el día 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2012 la cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10 por 100 en el total de la cuota a abonar, siendo a cargo de la Administración General del Estado el 5 por 100 del total de la cuota y el 85 por 100 restante a cargo del cuidador no profesional.
- A partir del día 1 de enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivamente del cuidador no profesional.

Es fácil suponer que buena parte de los cuidadores no profesionales, aplicando la voluntariedad de su nuevo carácter, dejarán de suscribir el convenio especial y ni siquiera solicitarán expresamente su mantenimiento, habida cuenta de la incorporación de las condiciones ciertamente leoninas en que se ha convertido el convenio.

G) Otras medidas aplazadas

La necesidad de ajustar los gastos de la Seguridad Social ha exigido adoptar medidas sobre determinadas mejoras en algunas prestaciones que en un principio iban a entrar en vigor en una fecha más o menos próxima, pero para los que finalmente se ha suspendido o se ha aplazado su entrada en vigor.

Concretamente la *Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012* prevé dos medidas que se analizan a continuación.

1. *Pensión de viudedad a favor de pensionistas con 65 o más años que no perciban otra pensión pública*

Por un lado, la disposición adicional vigésima sexta de la *Ley 2/2012, de 29 de junio*, aplaza la aplicación de lo establecido en la disposición adicional trigésima de la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social*.

El contenido de la citada disposición adicional trigésima estriba en una sustancial mejora de la pensión de viudedad, consistente en aplicar a la base reguladora que corresponda del sujeto beneficiario el 60 por 100, en lugar del 52, cuando en la persona beneficiaria concurren los siguientes requisitos:

- a) Tener una edad igual o superior a 65 años.
- b) No tener derecho a otra pensión pública.
- c) No percibir ingresos por la realización de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.
- d) Que los rendimientos o rentas percibidos, diferentes de los arriba señalados, no superen, en cómputo anual, el límite de ingresos que esté establecido en cada momento para ser beneficiario de la pensión mínima de viudedad.
 - La aplicación del porcentaje del 60 por 100 se iba a llevar a cabo de forma progresiva y homogénea en un plazo de ocho años, a partir del 1 de enero de 2012. Circunstancia que obviamente no se ha producido.
 - Además se preveía en la citada disposición, con efectos para las declaraciones del IRPF a presentar a partir del ejercicio de 2013, la regulación de un mecanismo corrector de la progresividad en el caso de pensiones de viudedad que se acumulen exclusivamente con rentas procedentes del trabajo u otras pensiones.

2. Ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida

La Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida, modifica en su artículo 1 el artículo 48 bis del ET sobre el permiso de paternidad, cuya principal novedad consiste en «que el trabajador tendrá derecho a la suspensión del contrato durante cuatro semanas ininterrumpidas, ampliables en el supuesto de parto, adopción o acogimiento múltiples en dos días más por cada hijo a partir del segundo».

Ello supone un importante esfuerzo económico y ya entonces (año 2009), se estableció que la medida entrara en vigor a partir del 1 de enero de 2011 (disp. final segunda Ley 9/2009).

Pues bien, la disposición final undécima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, modifica la citada disposición final segunda de la Ley 9/2009, de 6 de octubre, estableciendo que esta entrará en vigor el 1 de enero de 2013.

Quizá, habida cuenta de las dificultades económicas que atravesamos, se vuelva a aplazar su entrada en vigor para 2014 o 2015.

Cabe agradecer que, al menos, la entrada en vigor se concreta en una fecha determinada: el 1 de enero de 2013, a diferencia del supuesto anterior cuyo aplazamiento *sine die*, corre el peligro de no concretarse.

H) Medidas proyectadas

Otra forma de diferir las reformas, además de aplazarlas, es la de ordenar al Gobierno que emita informes o estudios sobre determinadas materias, porque se considera oportuno profundizar en el asunto antes de llegar a establecer un criterio concreto. Es lo que sucede con la eterna cuestión del control de la incapacidad temporal o en la polémica regulación del servicio de los empleados de hogar.

1. El control de la incapacidad temporal y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

La disposición adicional cuarta de la Ley 3/2012, en un intento de mejorar la gestión de la incapacidad temporal, asegura que el Gobierno estudiará en un plazo de tres meses³⁵ la modificación del régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, previa consulta con los interlocutores sociales.

Se trataría de un enésimo intento de controlar con mayor eficacia la gestión del subsidio de incapacidad temporal.

³⁵ En la disposición adicional quinta del RDL 3/2012, que entró en vigor el 12 de febrero, el plazo era de seis meses.

2. Nueva regulación del Servicio del Hogar Familiar

Con respecto a la nueva regulación del servicio de los empleados de hogar, y una vez finalizado el plazo de seis meses naturales, a contar desde el primero de enero de 2012, según la disposición adicional trigésima novena de la Ley 27/2011, que regula la Integración del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, la disposición adicional décima, de la Ley 3/2012, ordena al Gobierno que presente ante las Cortes Generales un informe con el siguiente contenido:

- Un *balance* sobre la nueva regulación de dicho régimen así como de la nueva regulación de la correspondiente relación laboral especial.
- Posibilidades de mejora de dichas regulaciones desde el punto de vista de la *simplificación* de los correspondientes procesos administrativos.
- Posibilidad de *mejora de las reducciones* de cotizaciones de las personas que prestan servicios en el hogar familiar.

Se trata de una cuestión aún no resuelta del todo, habida cuenta de la peculiaridad de esta relación laboral especial, en particular sobre la estrecha vinculación que existe entre los empleadores y los empleados, así como otros aspectos que requieren mayor simplificación en la gestión que ahora recae por completo en el empleador, o como sucede en los casos en que el empleado presta servicios en varios hogares, en cuyo caso se podría plantear una rebaja en la cotización del trabajador.

II. MEDIDAS EN LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Al igual que en las materias de Seguridad Social ajenas al desempleo, en el transcurso de las dos primera semanas de julio 2012, la Ley 3/2012 y el RDL 20/2012 establecieron importantísimas novedades también en materia de empleo y protección por desempleo.

Ambas disposiciones revolucionan el articulado de la LGSS, si bien la primera, al proceder del RDL 3/2012, resulta más previsible por reproducir la mayor parte de su contenido. Además, la mayoría de las normas que han sido modificadas por la Ley 3/2012 en materia de protección por desempleo lo han sido, no tanto por la intención de aplicar una línea autónoma determinada para este tipo de prestaciones, sino más bien arrastradas por otras modificaciones del ámbito del Derecho del Trabajo que afectan necesariamente a determinados aspectos de la protección por desempleo, en particular respecto a la supresión de la autorización administrativa en los Expedientes de Regulación de Empleo.

Por el contrario, el RDL 20/2012 presenta mayores novedades relacionadas con la crisis económica que afectan intensamente a los sujetos protegidos del sistema de la Seguridad Social, modificando determinados aspectos de la protección por desempleo, tanto en extensión –pues afecta

tanto a la prestación conocida como contributiva de desempleo, al subsidio (nivel asistencial) y a la renta activa de inserción—, como en intensidad, al alcanzar sus efectos tanto a las condiciones de las prestaciones, como a la determinación del importe, su duración o mediante la incorporación de nuevos requisitos exigidos a los solicitantes y beneficiarios de las prestaciones e incluso en la supresión de alguna modalidad de la protección.

Tales novedades que incorpora el RDL 20/2012 «responden —según el preámbulo del real decreto— a cinco grandes objetivos. Por un lado, concentrar la protección en las situaciones de pérdida de empleo y situación personal que requieren especial atención. Por otro lado impulsar la activación de los desempleados incentivando el pronto retorno a la ocupación. En tercer lugar generar los incentivos necesarios para asegurar la sostenibilidad del sistema público de prestaciones, contribuir al envejecimiento activo, y facilitar la activación de los trabajadores de más edad. En cuarto lugar reforzar el sistema de políticas activas sobre la base del principio de eficiencia, permitiendo que los limitados recursos disponibles se destinen a aquellas iniciativas más útiles para desarrollar la empleabilidad de los trabajadores. Y por último, racionalizar el sistema de prestaciones en su totalidad dotándole de una mayor coherencia interna que asegure su equidad».

Resulta ciertamente paradójico que después de enumerar las cinco argumentaciones anteriores, se acabe afirmando algo que parece responde a la motivación auténtica del RDL 20/2012: «En definitiva, las medidas refuerzan la viabilidad futura del sistema de protección y contribuyen al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria».

En este sentido, se puede calificar la medida como «fuerte», al afectar a las capas de la sociedad que han perdido su empleo o están a punto de perderlo, si bien, como es lógico, estas medidas que serán objeto de comentario a continuación inician su vigencia a partir del 15 de julio de 2012, estableciéndose, según el caso, diversos periodos de efectos, según el juego previsto en las disposiciones transitorias y en la disposición final decimotercera. En principio, salvo algunos supuestos que se analizarán a continuación, no afectan a quienes se encuentren disfrutando de la correspondiente prestación hasta su agotamiento o extinción, pero sí les afectarán en el supuesto de que varíe su situación, pongamos por caso que agoten una prestación por desempleo y pretendan solicitar el subsidio, porque en este supuesto se deberá cumplir con la nueva normativa vigente que regula los subsidios.

Uno de los cambios más reiterados es la racionalización del régimen jurídico aplicable al acceso a prestaciones y subsidios por desempleo desde contratos a tiempo parcial, que —según el preámbulo del RDL 20/2012— ha generado una acumulación de incoherencias que resultan en una normativa vigente poco homogénea y que no respeta el principio de equidad, y el refuerzo de la vinculación entre políticas activas y pasivas de empleo.

En realidad, las medidas se orientan a restringir las vías de acceso a la prestación, pero sobre todo a reducir su importe económico.

Las nuevas medidas se han materializado fundamentalmente en las normas de referencia en la protección por desempleo como son la LGSS, la *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, tam-

bién la LISOS, así como *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.*

A) Prestación por desempleo (nivel contributivo)

En el presente apartado se analizarán aquellas medidas que afectan a la prestación por desempleo (nivel contributivo), siguiendo el orden de enumeración de la LGSS, que hayan sido objeto de modificación por la Ley 3/2012 o el RDL 20/2012.

1. Clases de desempleo

Según el artículo 203 de la LGSS se contemplan dos clases de desempleo: *total* y *parcial*.

Conviene señalar que con anterioridad a la Ley 3/2012, así como al *Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo* y a *Ley 35/2010*, de igual denominación, se consideraba al desempleo como *total* cuando el trabajador cesaba en la actividad que venía desempeñando, bien con carácter definitivo (por extinción del contrato), bien con carácter temporal (por suspensión de la relación laboral, o por «inactividad productiva» en lo que se refiere a los trabajadores fijos discontinuos).

En cambio el desempleo era *parcial* cuando el trabajador veía reducida temporalmente su jornada ordinaria de trabajo en una tercera parte al menos, con la consiguiente y análoga reducción de salario; por reducción temporal de jornada se entendía aquella que se autorizara por un periodo de regulación de empleo (pues si mantuviera los mismos ingresos a pesar de la reducción de jornada no sería objeto de protección), sin que estén comprendidas las reducciones horarias definitivas o que se extiendan por todo el tiempo que reste de vigencia al contrato.

La Ley 35/2010 y el anterior RDL 10/2010 ya cambiaron los márgenes de reducción de la jornada de trabajo introduciendo el elemento de la jornada ordinaria diaria para considerar el nuevo concepto de desempleo parcial.

En cuanto al desempleo total poco ha variado desde antes del RDL 10/2010 y la Ley 35/2010, manteniéndose la misma definición hasta la Ley 3/2012.

1.1. Desempleo total

Transcurridos casi dos años de la modificación del apartado 2 del artículo 203 de la LGSS por Ley 35/2010, después de muchos años sin haber sido objeto de reforma laboral alguna, se vuelve a cambiar la redacción del contenido del desempleo total. Si bien, justo es decirlo, en ningún caso ha

afectado a su concepto que se mantiene incólume, al señalarse que «el desempleo será total cuando el trabajador cese, con carácter temporal o definitivo, en la actividad que venía desarrollando y sea privado, consiguientemente, de su salario».

El cambio operado tanto por el RDL 10/2010 como por la Ley 35/2010 lo que en realidad supuso fue una aclaración para evitar equívocos que posiblemente se estaban produciendo y que la experiencia recomendaba: así si antes de la Ley 35/2010 y del RDL 10/2010 no se decía nada sobre lo que debe entenderse por desempleo total, a partir de entonces se incluye la siguiente aclaración al añadir un párrafo segundo al apartado 2 del artículo 203 de la LGSS, al especificarse que «se entenderá por desempleo total el cese total del trabajador en la actividad por días completos, continuados o alternos, durante, al menos, una jornada ordinaria de trabajo, en virtud de suspensión de contrato o reducción de jornada autorizada por la autoridad competente».

De forma que aparece por primera vez el elemento diario como punto de partida para considerar al desempleo a tiempo completo. Concretamente, siempre que exista una jornada de trabajo en la que se produzca el cese total del trabajador en la actividad por días completos.

1.1.1. La modificación

Después de haber analizado el cambio que supuso en materia de desempleo total la Ley 35/2010, llegaron el RDL 3/2012 y la Ley 3/2012, y se vuelve a incidir en él al producirse una modificación necesaria como consecuencia de la modificación del artículo 47 del ET sobre suspensión del contrato o reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor, y en el que sobresale la supresión de la autorización administrativa y sus sustitución por la comunicación a la autoridad laboral competente y la apertura simultánea de un periodo de consultas con los representantes legales de los trabajadores.

A continuación, la autoridad laboral dará traslado de la comunicación empresarial a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo y recabará informe preceptivo de la ITSS sobre los extremos de dicha comunicación y sobre el desarrollo del periodo de consultas.

Al finalizar el periodo de consultas, el empresario notificará a los trabajadores y a la autoridad laboral su decisión sobre la suspensión. La autoridad laboral comunicará la decisión empresarial a la entidad gestora de la prestación de desempleo, fecha a partir de la cual surtirá efectos la decisión empresarial sobre la suspensión de los contratos, y de inicio al día siguiente de la prestación por desempleo.

Con tales premisas que corresponden a la vertiente laboral de la cuestión, la nueva redacción del segundo párrafo del apartado 2 del artículo 203 de la LGSS especifica que «a estos efectos, se entenderá por desempleo total el cese total del trabajador en la actividad por días completos, continuados o alternos, durante, al menos, una jornada ordinaria de trabajo, en virtud de suspensión temporal de contrato o reducción temporal de jornada, ordenados al amparo de lo establecido en el

artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores»,³⁶ en lugar de remitirse a la autorización de la autoridad competente.

Suprimida la autorización administrativa, sin perjuicio de que se sigue manteniendo un cierto control, al exigirse que se comunique a la autoridad laboral la apertura de consultas con los representantes de los trabajadores se agiliza, asimismo, la tramitación de la prestación siendo incluso trasladada aquella comunicación a la entidad gestora a través de la autoridad laboral.

1.2. Desempleo parcial

Más llamativos fueron los cambios en el desempleo parcial efectuados por el RDL 10/2010 y la Ley 35/2010. Concretamente, el desempleo será parcial no ya cuando el trabajador vea reducida temporalmente su jornada ordinaria de trabajo, al menos en una tercera parte, siempre que el salario sea objeto de análoga reducción, sino que, desde el 18 de junio de 2010, será parcial cuando el trabajador vea reducida temporalmente su «jornada diaria ordinaria de trabajo, entre un mínimo de un 10 y un máximo de un 70 por 100, siempre que el salario sea objeto de análoga reducción».³⁷

Es fácil comprender las razones de estos nuevos límites si se piensa que la Reforma Laboral de 2010 fue por este camino, como consecuencia de la introducción simultánea de la medida sobre reducción temporal de jornada dentro del artículo 47 del ET, flexibilizándose el tratamiento de esta figura tanto en el ámbito laboral como en el de la protección social, y que se ampliaron los incentivos para trabajadores y empresarios vinculados a la utilización de esta medida y consistentes, respectivamente, en la reposición de las prestaciones de desempleo y en las bonificaciones de las cotizaciones empresariales. Aspectos que se mantienen en el RDL 3/2012 y la Ley 3/2012.

En suma, se trataba de lograr una mayor flexibilización de la jornada laboral combinada con una mayor elasticidad de la figura del desempleo parcial, eso sí, centrada en la jornada diaria.

Sin embargo, a la hora de concretar en qué se traduce la expresión «reducción temporal de la jornada diaria ordinaria», y al igual que en la normativa anterior a la Ley 35/2010, se concreta el sentido de lo que significa esa reducción temporal de la jornada diaria ordinaria, especificándose que «será aquella que se autorice por un periodo de regulación de empleo, sin que estén comprendidas las reducciones de jornadas definitivas o que se extiendan a todo el periodo que resta de la vigencia del contrato de trabajo».³⁸

La nueva redacción de la citada disposición por la disposición final quinta.2 de la Ley 3/2012 entiende «por reducción temporal de la jornada diaria ordinaria de trabajo, aquella que se decida por el empresario al amparo de lo establecido en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, sin que estén comprendidas las reducciones de jornadas definitivas o que se extiendan a todo el periodo que resta de la vigencia del contrato de trabajo».

³⁶ En adelante, cuando se cite el artículo 47 del ET, se referirá a la redacción operada por el artículo 13 de la Ley 3/2012.

³⁷ Artículo 203.3 párrafo primero de la LGSS en la redacción del artículo 8.Dos de la Ley 35/2010.

³⁸ Artículo 203.3 párrafo segundo de la LGSS en la redacción del artículo 8.Dos de la Ley 35/2010.

En coherencia con lo señalado en el desempleo total, ha sido necesario modificar este apartado 3, párrafo segundo del artículo 203 de la LGSS, al quedar eliminada la exigencia de la autorización administrativa.

Obsérvese que la nueva redacción precisa un poco más, si cabe, al completar la expresión: «reducción temporal de la jornada diaria ordinaria», con el contenido material de esa reducción, es decir, con la reducción «de trabajo».

Se mantiene la prohibición de que se contemplen como desempleo parcial las reducciones definitivas de jornadas o que se entienda como tal durante todo el periodo de duración del contrato de trabajo.

1.2.1. Duración

La duración de la prestación por desempleo parcial, antes del RDL 3/2012, estaba supeditada a la reducción de la jornada autorizada por un expediente de regulación de empleo, según el artículo 210.5 de la LGSS. Al suprimirse la autorización administrativa de los expedientes de regulación de empleo, ha habido que modificar el citado apartado 5, señalándose que «en el caso de desempleo parcial a que se refiere el artículo 203.3 de la LGSS, la consunción de prestaciones generadas se producirá por horas y no por días. A tal fin, el porcentaje consumido será equivalente al de reducción de jornada decidida por el empresario, al amparo de lo establecido en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores».³⁹

En definitiva, que en tales casos habrá que estar a la jornada que haya sido reducida por voluntad del empresario siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 47 del ET.

2. La situación legal de desempleo

La eliminación de la autorización administrativa en los expedientes de regulación de empleo ha obligado a modificar la redacción de los artículos en los que se contemplaba esa exigencia en los citados expedientes para acreditar la situación legal de desempleo en determinados supuestos, sustituyéndose por la decisión extintiva o suspensiva de la relación laboral o de la reducción de la jornada por parte del empresario o por resolución judicial adoptada en el seno de un procedimiento concursal.

2.1. Consecuencias de la supresión de la autorización administrativa en los expedientes de regulación de empleo

En efecto, al producirse la supresión de la autorización administrativa de la Autoridad laboral de los expedientes de regulación de empleo por el RDL 3/2012 y la Ley 3/2012, se hace necesario modificar algunos requisitos que se exigen para el acceso a las prestaciones por desempleo. Uno de ellos es el de «encontrarse en situación legal de desempleo» [art. 207 c) LGSS].

³⁹ Apartado 5 del artículo 210 de la LGSS en la redacción de la disposición final quinta.6 de la Ley 3/2012.

Y encontrarse en esa circunstancia implica en definitiva situarse en una posición en la que se ha perdido el empleo de forma involuntaria o que la norma objeto de aplicación lo entienda de ese modo; es lo que se conoce como «situación legal de desempleo».

Como es sabido, la situación legal de desempleo no es una sola, sino que aglutina un amplio elenco de circunstancias, y si el trabajador se incluye en alguna de ellas al extinguirse o suspenderse su relación laboral, ello propicia que cumpla con el requisito de encontrarse en situación legal de desempleo.

Algunas de esas situaciones legales de desempleo se han venido produciendo como consecuencia de la autorización de los expedientes de regulación de empleo. Al cambiar su régimen se precisa modificar aquellas causas ya sean de extinción, suspensión o reducción temporal de jornada, adecuándolas a la Reforma Laboral de 2012.

Concretamente, en lo que afecta a la extinción de la relación laboral, el número 1 a) del apartado 1 del artículo 208 de la LGSS especificaba que se encontrarán en situación legal de desempleo los trabajadores que estén incluidos en alguno de los siguientes supuestos:

«Cuando se extinga su relación laboral en virtud de expediente de regulación de empleo o de resolución judicial adoptada en el seno de un procedimiento concursal».

Redacción que se sustituye a partir del 12 de febrero de 2012, por la siguiente:

«Cuando se extinga su relación laboral en virtud de despido colectivo, adoptado por decisión del empresario al amparo de lo establecido en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores,⁴⁰ o de resolución judicial adoptada en el seno de un procedimiento concursal».⁴¹

Como se observa, desaparece como situación legal de desempleo la expresión del expediente de regulación de empleo –lo que no significa que desaparezca–, siendo sustituido por el despido colectivo, resultando esencial la adopción del despido por decisión del empresario tal como se sustancia en el artículo 51 del ET, manteniéndose, sin embargo, como situación legal de desempleo la resolución judicial adoptada en el seno de un procedimiento concursal.

De igual forma, en lo que afecta a la suspensión de la relación laboral, el número 2) del apartado 1 del artículo 208 de la LGSS especificaba que «cuando se suspenda su relación laboral en virtud de expediente de regulación de empleo o de resolución judicial adoptada en el seno de un procedimiento concursal, o en el supuesto contemplado en la letra n), del apartado 1 del artículo 45 del Estatuto de los Trabajadores».

A partir del 12 de febrero de 2012, la citada redacción se sustituye por la siguiente:

«Cuando se suspenda temporalmente su relación laboral, por decisión del empresario al amparo de lo establecido en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, o en virtud de resolución judi-

⁴⁰ En adelante, cuando se cite el artículo 51 del ET, se referirá a la redacción operada por el artículo 18.tres de la Ley 3/2012.

⁴¹ En la redacción de la disposición final quinta.3 de la Ley 3/2012.

cial adoptada en el seno de un procedimiento concursal, o en el supuesto contemplado en la letra n), del apartado 1 del artículo 45 del Estatuto de los Trabajadores».⁴²

Al igual que en los expedientes de regulación de empleo por extinción de las relaciones laborales, en el caso de suspensión se remite al artículo 47 del ET que contiene el trámite para que pueda darse esa suspensión. Suspensión que califica como de «temporal», lo que parece un pleonismo al añadir un calificativo de todo punto innecesario. Por lo demás, no se aprecia cambio alguno.

Con respecto a la reducción temporal de la relación laboral, el número 3) del apartado 1 del artículo 208 de la LGSS especificaba que se encontrarán en situación legal de desempleo los trabajadores «cuando se reduzca temporalmente la jornada ordinaria diaria de trabajo, en virtud de expediente de regulación de empleo en los términos del artículo 203.3».

Redacción que se sustituye a partir del 12 de febrero de 2012, por la siguiente:

«Cuando se reduzca temporalmente la jornada ordinaria diaria de trabajo, por decisión del empresario al amparo de lo establecido en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, o en virtud de resolución judicial adoptada en el seno de un procedimiento concursal, en ambos casos en los términos del artículo 203.3».⁴³

Términos a los que se hace referencia del artículo 203.3 de la LGSS ya comentados, pues también han sido objeto de cambio por la Ley 3/2012.

2.2. Acreditación de situaciones legales de desempleo que provengan de despido colectivo, o suspensión del contrato y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor

Desaparecida la autorización administrativa en el expediente de regulación de empleo como instrumento, ya sea de extinción, suspensión o reducción temporal de las relaciones laborales que autoriza tales vicisitudes, se hace necesario el establecimiento de un procedimiento que acredite que tales circunstancias se han producido fehacientemente para que pueda acreditarse que el trabajador se encuentra en alguna de ellas y que se reflejan como situación legal de desempleo.

En ese sentido, cuando se trata de extinción de la relación laboral, por despido colectivo [número 1 a) del apartado 1 del art. 208 LGSS], tal extinción se producirá al amparo del artículo 51 del ET, mientras que cuando se ha producido la suspensión o reducción temporal de jornada [números 2 y 3, respectivamente, del apartado 1 del art. 208 LGSS], la suspensión o reducción temporal de jornada se producirá al amparo del artículo 47 del ET.

En cuanto a la forma de acreditar tales situaciones, se establece un procedimiento novedoso que se contiene en la disposición adicional sexagésima tercera de la LGSS,⁴⁴ en donde se establece

⁴² En la redacción de la disposición final quinta.3 de la Ley 3/2012.

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ Añadida por la disposición final quinta.9 de la Ley 3/2012.

que «las situaciones legales de desempleo recogidas en el artículo 208.1.1 a); 1.2) y 1.3) de la Ley General de Seguridad Social que se produzcan al amparo de lo establecido, respectivamente, en los artículos 51 y 47 del Estatuto de los Trabajadores, se acreditarán mediante:

- a) Comunicación escrita del empresario al trabajador en los términos establecidos en los artículos 51 o 47 del Estatuto de los Trabajadores. La causa y fecha de efectos de la situación legal de desempleo deberá figurar en el certificado de empresa considerándose documento válido para su acreditación. La fecha de efectos de la situación legal de desempleo indicada en el certificado de empresa habrá de ser en todo caso coincidente con, o posterior a la fecha en que se comunique por el empresario a la autoridad laboral la decisión empresarial adoptada sobre el despido colectivo o la suspensión de contratos o reducción de jornada. Se respetará el plazo establecido en el artículo 51.4 del Estatuto de los Trabajadores para los despidos colectivos.
- b) El acta de conciliación administrativa o judicial o la resolución judicial definitiva.

La acreditación de la situación legal de desempleo deberá completarse con la comunicación de la autoridad laboral a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, de la decisión del empresario adoptada al amparo de lo establecido en los artículos 51 o 47 del Estatuto de los Trabajadores, en la que deberá constar la fecha en la que el empresario ha comunicado su decisión a la autoridad laboral, la causa de la situación legal de desempleo, los trabajadores afectados, si el desempleo es total o parcial, y en el primer caso si es temporal o definitivo. Si fuese temporal se deberá hacer constar el plazo por el que se producirá la suspensión o reducción de jornada, y si fuera parcial se indicará el número de horas de reducción y el porcentaje que esta reducción supone respecto a la jornada diaria ordinaria de trabajo».

En realidad, la novedad que presenta la Reforma Laboral de 2012 es el de la comunicación escrita al trabajador en los supuestos antes comentados.

Por tratarse de un procedimiento de creación reciente, sería importante que se dictaran algunas instrucciones de aplicación, pues como puede observarse de la redacción de la citada disposición, interviene no solo el empresario a través del certificado de la empresa con las condiciones que se indican, sino también, aunque en menor intensidad, la Autoridad laboral y además pendiente de ambos se encuentra el trabajador en lo que atañe a su situación legal de desempleo.

2.2.1. Obligaciones del empresario

Con respecto a la empresa, quizá la mayor duda que podría suscitar la disposición es la fecha de efectos de la situación legal de desempleo que debe figurar en el certificado de empresa. Pues como se señala, la fecha que deberá consignar en el citado certificado no es necesariamente una concreta sino que existe cierta flexibilidad, ya que será aquella fecha coincidente con, o posterior a, la fecha en que se comunique por el empresario a la Autoridad laboral la decisión empresarial por la que se acuerda el despido colectivo o la suspensión de contratos o reducción de jornada. Lo que deja un cierto margen de inseguridad jurídica en el empresario.

Y la cuestión que se suscita es la forma en que llega a conocimiento del empresario esa fecha para plasmarla en el certificado de empresa. La única que se me ocurre será mediante otra comunicación o información fehaciente de la Autoridad laboral, a su vez, al empresario de la fecha de la comunicación a la Entidad gestora.

En suma, se trata de averiguar cuándo se produce esa comunicación a la Entidad gestora para consignarla en el certificado de empresa.

Parece, a mi entender, que son excesivos los trámites que se han establecido para que se produzcan los efectos de la situación legal de desempleo, cuando lo más sencillo hubiera sido vincular tal situación a la circunstancia concreta que la propicia ya se trate de un despido colectivo, suspensión de contratos o reducción de jornada.

2.2.2. Efectos sobre el trabajador

La nueva previsión también deja un resquicio de inseguridad jurídica respecto al trabajador, pues no se establece un plazo mínimo para formular esa comunicación que debe realizar la Autoridad laboral a la Entidad gestora de las prestaciones por desempleo. Lo que podría ocasionar un desfase entre el momento de la extinción, suspensión o reducción temporal de jornada, y la referida comunicación, que debería conocer también el trabajador para saber el plazo de solicitud, en su caso de la prestación por desempleo.

Téngase en cuenta que, de acuerdo con la nueva disposición, la situación legal de desempleo producirá efectos en el momento de la comunicación por la Autoridad laboral a la Entidad gestora, momento a partir del cual nacerá el derecho a la prestación si se solicita en plazo, según el artículo 209.1 de la LGSS.

Hubiera sido más lógico, a mi entender, que la situación legal de desempleo produjera sus efectos en la fecha en que finaliza la relación laboral de forma definitiva o temporal ya sea a jornada completa o reducida.

Quizá pensó el legislador que ese íterin entre la circunstancia concreta (extinción, suspensión, reducción de jornada) y la comunicación de la Autoridad laboral a la Entidad gestora pudiera plantear problemas en el plazo de 15 días para solicitar la prestación por desempleo. Pero la realidad de este mecanismo deja al descubierto el problema de que aparece un periodo—el comprendido entre la circunstancia concreta y el de la fecha de la comunicación de la Autoridad laboral a la Entidad gestora—que queda a la discrecionalidad de la Autoridad laboral.

2.2.3. El papel de la Autoridad laboral

En realidad, la nueva tarea que encomienda la Reforma Laboral de 2012 a la Autoridad laboral es la de ser mera correa de transmisión de la decisión empresarial ante la Entidad gestora. Pero

vistos los anteriores epígrafes (2.2.1 y 2.2.2), no estaría de más, en orden a la seguridad jurídica, que se estableciera la observancia de otras dos comunicaciones o al menos informaciones dirigidas, una a la empresa y otra al trabajador, sobre la fecha de la comunicación a la Entidad gestora de la decisión empresarial, ya sea de despido colectivo, o la suspensión de contratos o reducción de jornada.

A la Autoridad laboral, en fin, le queda la capacidad de impugnar el acuerdo de suspensión o reducción de jornada temporal a petición de la Entidad gestora de la prestación por desempleo cuando el acuerdo pudiera tener por objeto la obtención indebida de las prestaciones por parte de los trabajadores afectados por inexistencia de la causa motivadora de la situación legal de desempleo (art. 47.1 ET) o también a iniciativa de la propia Autoridad laboral en los supuestos de despido colectivo, cuando estime que estos se han alcanzado mediante fraude, dolo, coacción o abuso de derecho, así como cuando la Entidad gestora de la prestación por desempleo hubiese informado que el acuerdo pudiera tener por objeto la obtención indebida de las prestaciones por parte de los trabajadores afectados por inexistencia de la causa motivadora de la situación legal de desempleo (art. 51.6 ET).

3. Solicitud y nacimiento del derecho a las prestaciones por desempleo

Uno de los cambios producidos por la Reforma Laboral de 2012 en los casos de despido improcedente es el que se refiere a la desaparición de los salarios de tramitación cuando el empresario opte por la indemnización al trabajador de 33 días por año de servicio, con un máximo de 24 mensualidades. Con ello se observa, con independencia de otras consideraciones, que se simplifica la solicitud así como el nacimiento del derecho a las prestaciones por desempleo en tales supuestos.

Consecuencia de ello es la supresión de la referencia que hacía la anterior normativa a los salarios de tramitación, en el sentido de que el nacimiento del derecho a las prestaciones por desempleo se producía una vez transcurrido el periodo correspondiente a los salarios de tramitación y debía constar en el certificado de empresa.

En la nueva redacción vigente desde el 12 de febrero de 2012, el apartado 4 del artículo 209 de la LGSS establece que «en el supuesto de despido o extinción de la relación laboral, la decisión del empresario de extinguir dicha relación se entenderá, por sí misma y sin necesidad de impugnación, como causa de situación legal de desempleo. El ejercicio de la acción contra el despido o extinción no impedirá que se produzca el nacimiento del derecho a la prestación»,⁴⁵ sin que se realice referencia alguna a los salarios de tramitación que solo se consideran –a partir de la Reforma Laboral de 2012– en el caso de readmisión del trabajador.

3.1. Opción por la indemnización

Si en la normativa anterior, cuando se optaba por la indemnización se distinguía el momento de inicio de las prestaciones por desempleo, según se tuviera o no derecho a los salarios de tramita-

⁴⁵ Modificado por la disposición final quinta.4 de la Ley 3/2012.

ción, con la nueva regulación, al no contemplarse la posibilidad de que el trabajador perciba salarios de tramitación, esa opción desaparece, con la consecuencia de que se mantienen prácticamente igual las consecuencias que antes de la reforma en los casos en que el trabajador no tenga derecho a los salarios de tramitación, sencillamente porque esa posibilidad de percibirlos en tal caso se ha cerrado.

En consecuencia, de acuerdo con la letra a) del apartado 5 del artículo 209 de la LGSS,⁴⁶ «cuando, como consecuencia de la reclamación o el recurso, el despido sea considerado improcedente y se opte por la indemnización, el trabajador continuará percibiendo las prestaciones por desempleo o, si no las estuviera percibiendo, comenzará a percibir las con efectos desde la fecha del cese efectivo en el trabajo, siempre que se cumpla lo establecido en el apartado 1 de este artículo (reunir los requisitos y condiciones exigidas y solicitud en plazo), tomando como fecha inicial para tal cumplimiento la del acta de conciliación o providencia de opción por la indemnización, o, en su caso, la de la resolución judicial».

Por cierto, quizá se podría haber aprovechado la realización de estos cambios para reformar la letra b) y dejar un poco más aseado el procedimiento para el nacimiento del derecho a la prestación en los casos de readmisión del trabajador, incluyendo las referencias a la anterior Ley de Procedimiento Laboral por la nueva *Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social*.

4. *Precisión respecto al requisito del periodo de carencia exigido*

Uno de los cuatro requisitos que se exigen para causar derecho a la prestación por desempleo es el de acreditar unas cotizaciones mínimas de 360 días en los últimos seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar. Es lo que se llama periodo de carencia mínimo.

Debido a la complejidad de las situaciones que pueden presentarse, como por ejemplo que en el momento de la situación legal de desempleo, en que se vaya a determinar el periodo trabajado para comprobar si reúne la carencia exigida, se mantengan uno o varios contratos a tiempo parcial, señala el nuevo párrafo segundo de la letra b) del artículo 207 de la LGSS⁴⁷ que «se tendrán en cuenta exclusivamente, a los solos efectos de cumplir el requisito de acceso a la prestación los periodos de cotización en los trabajos en los que se haya perdido el empleo, de forma temporal o definitiva, o se haya visto reducida la jornada ordinaria de trabajo».

Es importante tener en cuenta a este respecto que cuando las cotizaciones acreditadas correspondan a un trabajo a tiempo parcial o a trabajo efectivo en los casos de reducción de jornada, cada día trabajado se computará como un día cotizado, cualquiera que haya sido la duración de la jornada (art. 3.4 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril). Técnica muy diferente a la consideración de las cotizaciones en otras prestaciones para reunir el periodo mínimo de carencia exigido, en donde rige el criterio de la proporcionalidad, en función de las horas trabajadas para que se considere cada día cotizado [disp. adic. séptima.1 regla segunda a) LGSS].

⁴⁶ Modificado por la disposición final quinta.5 de la Ley 3/2012.

⁴⁷ En la redacción del artículo 17.tres de la RDL 20/2012.

Por tanto, de acuerdo con lo anterior, aunque se considere solamente el trabajo que se perdió (sea a tiempo completo o a tiempo parcial), cada día cotizado se tendrá en cuenta como realizado a jornada completa a efectos de cumplir el periodo mínimo de carencia de 360 días en los últimos seis años a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.

5. *Cuantía de la prestación por desempleo*

El RDL 20/2012 mantiene el mismo procedimiento de cálculo de la base reguladora de la prestación, es decir, se toma el promedio de la base por la que se ha cotizado por desempleo durante los últimos 180 días comprendidos en los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.

Las dos novedades en lo que afecta al importe de la prestación se encuentran, por un lado, en el porcentaje que se aplica a la base reguladora, y, por otro, en la determinación de los topes máximos y mínimos según los hijos a cargo, y en función de que se trate de la pérdida de un empleo a tiempo completo o a tiempo parcial.

5.1. Reducción del porcentaje en el segundo tramo hasta el 50 por 100 de la base reguladora

La modificación que mayor repercusión ha tenido en esta materia ha sido el cambio del porcentaje que se aplica a la base reguladora de la prestación.

Si bien hasta ahora el porcentaje durante los primeros 180 días es, y sigue siendo, del 70 por 100 de la base reguladora, en cambio, a partir del día 181 de la percepción de la prestación el porcentaje se ha reducido desde un 60 hasta el 50 por 100,⁴⁸ lo que supone una importante diferencia. Si bien, al menos, no sobrepasará el tope mínimo establecido, ya sea del 80 o del 107 por 100 del Indicador Público de Efectos Múltiples (IPREM), según el beneficiario tenga o no hijos a cargo, pues como señala el preámbulo del decreto-ley, «no afectará a una buena parte de los desempleados, que ven garantizada una renta suficiente gracias al mantenimiento del tope mínimo».

Sin embargo, encontrándonos en el nivel contributivo de la protección, se observa una deriva hacia el nivel asistencial, al garantizar tan solo ese 80 o 107 por 100 del IPREM, aunque en estos casos, se tendrá en cuenta el IPREM vigente en el momento del nacimiento del derecho incrementado en un sexto.

Creo que es una medida que no va a compensar suficientemente el ahorro que se pueda obtener con el alto grado de impopularidad que está alcanzado, si bien es verdad, que para aquellos que se encuentran más de seis meses cobrando y tienen opción a un empleo mejor remunerado les pueda animar a volver al trabajo. Este parece ser el objetivo que propone la norma cuando señala en su preámbulo que uno de los objetivos de estas medidas es el de «impulsar la activación de los desem-

⁴⁸ Según el artículo 211.2 de la LGSS, en la redacción del artículo 17.cuatro de la RDL 20/2012.

pleados incentivando el pronto retorno a la ocupación». Lo cierto es que en la situación actual, parece que se dirige más a la búsqueda de fórmulas de ahorro que provocan una disminución de la protección que a establecer el marco adecuado en la creación de empleo.

Decía que no va a tener demasiada incidencia esta medida en el ahorro porque únicamente se dirige a aquellos que hayan trabajado, al menos dos años como mínimo, pues a partir de entonces la duración sobrepasa los 180 días y como su puesta en marcha es desde el 15 de julio de 2012, quiere decir que hasta dentro de seis o siete meses no se aplicará de forma efectiva, y preveo que si se fuera normalizando la situación, serán cada vez menos los trabajadores que pasen al desempleo con más de dos años trabajados.

Poco más resta decir, si acaso que la reducción del porcentaje hasta el 50 por 100 de la base reguladora no se aplica a las prestaciones actuales, sino que se aplicará a las prestaciones por desempleo cuyo nacimiento del derecho derive de situaciones legales de desempleo producidas a partir de la entrada en vigor del RDL 20/2012.⁴⁹

5.2. Los topes en los casos de pérdida de empleo a tiempo parcial

El importe de la prestación, una vez se ha determinado, se encuentra sometido a unos límites o topes, máximo y mínimo, de forma que si excede del tope máximo, el beneficiario percibirá ese mismo límite superior, y si la prestación no llegara al tope mínimo percibiría este último.

Tales límites se establecen en el artículo 211.3 de la LGSS y en el artículo 4, párrafo 3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril.⁵⁰

La cuantía de la prestación no será superior al:

- 1.º 175 por 100 del IPREM cuando el trabajador no tenga ningún hijo a su cargo.
- 2.º 200 por 100 del IPREM cuando tenga un hijo a su cargo.
- 3.º 225 por 100, del IPREM cuando tenga dos o más hijos a su cargo.

El tope mínimo de la prestación será el 107 o el 80 por 100 del IPREM, según que el trabajador tenga o no, respectivamente, hijos a su cargo.

⁴⁹ Según disposición final decimotercera.1 del RDL 20/2012.

⁵⁰ A efectos de calcular las cuantías máxima y mínima de la prestación por desempleo de nivel contributivo, se entenderá que se tienen hijos a cargo cuando estos sean menores de 26 años o mayores con una incapacidad en grado igual o superior al 33 por 100, carezcan de rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo interprofesional excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias, y convivan con el beneficiario, sin que sea necesaria la convivencia cuando exista obligación de alimentos en virtud de convenio o resolución judicial (art. 4.3, último párrafo del RD 625/1985, modificado por Real Decreto 200/2006, de 17 de febrero).

Hasta la entrada en vigor del RDL 20/2012, en el caso de desempleo por pérdida de empleo a tiempo parcial, las cuantías máximas y mínimas de la prestación –señalaba el art. 211.3 de la LGSS– se determinaban, sin más, teniendo en cuenta el IPREM en función de las horas trabajadas.

Con la nueva redacción del tercer párrafo del artículo 211.3 de la LGSS⁵¹ se especifica de forma más minuciosa, pues en lugar de tener en cuenta simplemente el IPREM en función de las horas trabajadas solo cuando se produce la pérdida de un empleo a tiempo parcial, incluye también la pérdida de un empleo a tiempo completo, y además tal cuantía máxima y mínimas se determina:

- En función del promedio de las horas trabajadas durante 180 días dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.
- Ponderándose tal promedio en relación con los días en cada empleo a tiempo parcial o completo durante dicho periodo.

Con ello, se resuelve de forma más equitativa el problema que suele presentarse de trabajos que durante la mayor parte de los 180 días anteriores lo eran a tiempo parcial, y poco tiempo antes de la situación legal de desempleo se convierten en contratos a tiempo completo. Al proceder de una jornada a tiempo completo se podía presuponer, al no especificar otra cosa la norma, que los topes máximos y mínimos habían sido determinados según una jornada a tiempo completo.

La nueva redacción afina el porcentaje que habrá que aplicar, pues se promedia todo el periodo considerado para el cálculo de la base reguladora de la prestación, es decir, se suman todas las horas que corresponden al mismo periodo y se divide entre 180, con ello se puede determinar con precisión el porcentaje promediado respecto de una jornada a tiempo completo y a continuación aplicar el tope correspondiente.

6. La cotización durante la situación legal de desempleo

De igual forma que durante la percepción de las prestaciones de incapacidad temporal, maternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural se mantiene la obligación de cotizar a la Seguridad Social por el trabajador, mediante el descuento de la correspondiente prestación, también durante el periodo de tiempo en que el beneficiario percibe las prestaciones por desempleo se ingresan las cotizaciones a la Seguridad Social según establece el artículo 214.1 de la LGSS, cuando señala que durante el periodo de percepción de la prestación por desempleo, la Entidad gestora (SPEE) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social, asumiendo la aportación empresarial y descontando de la cuantía de la prestación la aportación que corresponda al trabajador.

Pues bien, hasta ahora, según el apartado 4 del artículo 214 de la LGSS, durante la percepción de la prestación por desempleo, la aportación a cargo del trabajador a la Seguridad Social se reducía en un 35 por 100, que era abonado por la Entidad gestora.

⁵¹ Redacción del artículo 17.cuatro del RDL 20/2012.

Ello suponía para el trabajador un descuento de su prestación del 65 por 100 de la cuota que le correspondía.

El mismo apartado establecía que en el caso de los trabajadores fijos del Régimen Agrario⁵² dicha reducción era del 72 por 100.

Pues bien, como consecuencia de la eliminación de la contribución a la Seguridad Social por parte de la Entidad gestora de parte de la cotización que le corresponde al trabajador en situación de desempleo –como señala el preámbulo del RDL 20/2012–, se suprimen las citadas reducciones al derogarse el apartado 4 del artículo 214 de la LGSS que las establecía, por la disposición derogatoria única 3 b) de la LGSS.

Reducciones que no se aplicarán a las prestaciones por desempleo cuyo nacimiento del derecho derive de situaciones legales de desempleo producidas a partir de la entrada en vigor del RDL 20/2012 (disp. trans. tercera RDL 20/2012).

Lo que significa que, al menos, a las prestaciones por desempleo en vigor al tiempo de la aprobación del citado decreto-ley seguirán aplicándoseles las citadas reducciones.

Resulta algo simplista la justificación de este cambio por el preámbulo del RDL 20/2012, al señalar que la medida pretende una mayor equidad y tiene carácter progresivo, al afectar en menor medida a aquellos beneficiarios con menores bases de cotización.

7. Suspensión de la prestación por desempleo

Dos son las novedades que incorpora el RDL 20/2012 en materia de suspensión de la prestación por desempleo:

7.1. Por sanción

La primera novedad se refiere a la mal denominada suspensión del derecho a la prestación durante el periodo que corresponda por imposición de sanción por infracciones leves y graves en los términos establecidos en la LISOS.

De acuerdo con el artículo 47 letras a) y b) del apartado 1 de la LISOS, la suspensión por sanción no supone solo la interrupción en el abono de las prestaciones, sino que ello implica también la reducción de la duración de la prestación reconocida en un mes como mínimo, o de tres, según se trate de infracción leve o grave, y hasta un máximo de seis meses en los casos de reincidencia.

Se trata de un caso de suspensión por sanción, en que el periodo de percepción de la prestación se reducirá por tiempo igual al de la suspensión producida, y así, más que de suspensión estaríamos ante

⁵² Trabajadores integrados en el Régimen General de la Seguridad Social desde el 1 de enero de 2012.

una pérdida de la prestación, a diferencia del resto de supuestos, en donde la suspensión del derecho a la prestación únicamente afecta a la interrupción de la misma, sin que el periodo total de percepción se vea reducido.⁵³

De igual forma, en todos los casos de suspensión, salvo el presente (por sanción), el trabajador debe solicitar la reanudación del derecho en la oficina de empleo que le corresponda al finalizar la causa que produjo la suspensión.

Y es en este punto donde aparece la novedad en este supuesto de suspensión por sanción, pues si finalizado el periodo de suspensión, el beneficiario de prestaciones no se encontrara inscrito como demandante de empleo, la reanudación de la prestación requerirá su previa comparecencia ante la Entidad gestora acreditando dicha inscripción.⁵⁴

Se trata de un nuevo requisito exigido al beneficiario, pues con anterioridad al RDL 20/2012, la reanudación de la prestación tenía lugar de oficio, y de forma automática volvía a percibirla sin necesidad de que acreditara la inscripción.

7.2. Por retraso en la presentación de documentos requeridos

La segunda novedad supone la inclusión de un nuevo apartado 3 en el artículo 211 de la LGSS,⁵⁵ en donde se prevé que «el incumplimiento, por parte de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo de la obligación de presentar, en los plazos establecidos, los documentos que les sean requeridos, siempre que los mismos puedan afectar a la conservación del derecho a las prestaciones, podrá dar lugar a que por la Entidad Gestora se adopten las medidas preventivas necesarias, mediante la suspensión cautelar del abono de las citadas prestaciones, hasta que dichos beneficiarios comparezcan ante aquella acreditando que cumplen los requisitos legales establecidos para el mantenimiento del derecho, que se reanuda a partir de la fecha de la comparecencia».

Es una forma de avisar a los beneficiarios, que deben cumplir los plazos de presentación de documentos bajo el apercibimiento de que podría suspenderse su derecho, al menos hasta que comparezcan con la documentación y acrediten que cumplen con los requisitos para seguir disfrutando de la prestación.

Debe tenerse en cuenta que la LISOS contempla la posibilidad de sancionar por estas circunstancias, según el artículo 47 de la LISOS, pues expresamente el artículo 20.cuatro del RDL 20/2012 añade una nueva letra e) al apartado 1 del citado artículo, en donde se prevé expresamente que tendrán la consideración de beneficiarios de prestaciones por desempleo, a los efectos sancionadores del citado artículo, cuando se produzca la suspensión cautelar o definitiva de la prestación o subsidio por desempleo como consecuencia de un procedimiento sancionador o de lo establecido en el artículo 212.3 de la LGSS.

⁵³ Como establece el artículo 212.2 de la LGSS.

⁵⁴ Según el nuevo párrafo de la letra a) del apartado 1 del artículo 212 de la LGSS, añadido por el artículo 17.cinco del RDL 20/2012.

⁵⁵ Apartado 3 incluido por el artículo 17.seis del RDL 20/2012. El anterior apartado 3 pasa a ser el 4.

8. La modalidad de pago único en la prestación por desempleo

El artículo 228.3 de la LGSS prevé que la Entidad gestora puede abonar de una sola vez el valor del importe de la prestación del nivel contributivo a que tenga derecho el trabajador durante el periodo de prestación que esté pendiente de recibir cuando así lo establezca algún programa de fomento de empleo.

Esa posibilidad se plasma en la denominada modalidad de pago único de la prestación por desempleo como medida de fomento de empleo, que se regula en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio (BOE de 2 de julio), que establece el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único y que fue modificado por la disposición adicional segunda de la Ley 22/1992, de 30 de julio, al suprimir las referencias a trabajadores autónomos. Consiste en la percepción en un solo pago del importe total o parcial del valor de la prestación por desempleo a que tenga derecho el trabajador y que esté pendiente de recibir, con el fin de destinar su cuantía a la realización de una actividad profesional como socio de una cooperativa de trabajo asociado o de una sociedad anónima laboral.

Las reglas de aplicación del apartado 3 del artículo 228 de la LGSS se dictaron a través de la disposición transitoria cuarta de la Ley 45/2002 (en la redacción del Real Decreto 1413/2005, de 25 de noviembre), cuya regla 1.^a del apartado 1, en lo que afecta estrictamente a la capitalización de la prestación señala expresamente:

«1.^a) La Entidad Gestora podrá abonar el valor actual del importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo a los beneficiarios de prestaciones cuando pretendan incorporarse, de forma estable, como socios trabajadores o de trabajo, siempre que no hayan mantenido un vínculo contractual previo con dichas sociedades superior a los 24 meses, o constituir las, o cuando dichos beneficiarios pretendan constituirse como trabajadores autónomos y se trate de personas con minusvalía igual o superior al 33 por 100.

En estos supuestos, el abono de la prestación se realizará de una sola vez por el importe que corresponda a las aportaciones de capital, incluyendo la cuota de ingreso, en el caso de cooperativas, o al de adquisición de acciones o participaciones del capital social en una sociedad laboral, en lo necesario para acceder a la condición de socio, o a la inversión necesaria para desarrollar la actividad en el caso de trabajadores autónomos con minusvalía.

Se abonará como pago único la cuantía de la prestación, calculada en días completos, de la que se deducirá el importe relativo al interés legal del dinero.

No obstante, si no se obtiene la prestación por su importe total, el importe restante se podrá obtener conforme a lo establecido en la regla 2.^a) siguiente.

Asimismo, el beneficiario de prestaciones en los supuestos citados en el párrafo primero, podrá optar por obtener toda la prestación pendiente por percibir conforme a lo establecido en la regla 2.^a) siguiente».

Si bien, en principio esta modalidad de pago único se dirige a los colectivos mencionados, también es posible extenderla –según la regla 3.^a–, a los beneficiarios de la prestación por desempleo de nivel contributivo que pretendan constituirse como trabajadores autónomos y no se trate de personas con discapacidad igual o superior al 33 por 100.

En este caso, el abono de una sola vez se realizará por el importe que corresponde a la inversión necesaria para desarrollar la actividad, incluido el importe de las cargas tributarias para el inicio de la actividad, con el límite máximo del 60 por 100 del importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo pendiente de percibir.

8.1. La modificación

Lo anterior se mantiene igual que antes de la Reforma Laboral de 2012. El cambio lo establece la disposición final decimotercera de la Ley 3/2012, al ampliar el límite máximo del 100 por 100 cuando los beneficiarios sean hombres jóvenes de hasta 30 años de edad o mujeres jóvenes de hasta 35, ambos inclusive, considerándose la edad en la fecha de la solicitud.

Se trata, no hay duda, de una medida que pretende incentivar la iniciativa en la creación de negocios por cuenta propia de trabajadores que de momento carecen de trabajo por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización de alguna empresa.

No se puede decir que sea una medida novedosa pues con anterioridad a la Ley 3/2012 y al RDL 3/2012, con base en la habilitación del apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 45/2002, el artículo 1 del *Real Decreto 1300/2009, de 31 de julio, de medidas urgentes de empleo destinadas a los trabajadores autónomos y a las cooperativas y sociedades laborales* (BOE de 19 de agosto) establecía que las solicitudes de abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único que se formularan entre el 20 de agosto y el 31 de diciembre de 2010 se regirían por lo dispuesto en el apartado 1 de la citada disposición con las siguientes particularidades:

- «a) Podrán acogerse a lo dispuesto en la regla 1.^a párrafo 1.º, los beneficiarios de prestaciones por desempleo cuando pretendan incorporarse, de forma estable, como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas o en sociedades laborales, aunque hayan mantenido un vínculo contractual previo con dichas sociedades, independientemente de su duración (modificación que no se contempla ni antes ni después del RDL 3/2012 y la Ley 3/2012).
- b) El porcentaje a que se refiere la regla 3.^a, párrafo 2.º, tendrá un límite máximo del 80 por 100 cuando los beneficiarios sean hombres jóvenes hasta 30 años de edad o mujeres jóvenes hasta 35 años, ambos inclusive, considerándose la edad en la fecha de la solicitud».

Como puede observarse, la modificación de la Ley 3/2012 y del RDL 3/2012 supera hasta el 100 por 100 el porcentaje de la capitalización, en lugar del anterior 80 por 100.

9. Reposición del derecho a la prestación por desempleo

En realidad el mecanismo de la reposición de la prestación por desempleo que se regula en el artículo 16 de la Ley 3/2012 viene a ser el mismo que antes, lo que ha variado levemente ha sido el procedimiento, como consecuencia de la supresión de la autorización administrativa de la Autoridad laboral de los expedientes de regulación de empleo por el RDL 3/2012 y la Ley 3/2012.

9.1. Procedimiento

En consecuencia, cuando una empresa, en virtud del artículo 47 del ET o de un procedimiento concursal, haya suspendido contratos de trabajo, de forma continuada o no, o haya reducido el número de días u horas de trabajo, y posteriormente se extingan contratos al amparo de los artículos 51 o 52 c) del ET, o del artículo 64 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal,⁵⁶ los trabajadores afectados tendrán derecho a la reposición de la duración de la prestación por desempleo de nivel contributivo por el mismo número de días que hubieran percibido el desempleo total o parcial en virtud de aquellas suspensiones o reducciones con un límite máximo de 180 días, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que las suspensiones o reducciones de jornada se hayan producido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2012, ambos inclusive.⁵⁷
- b) Que el despido se produzca entre el 12 de febrero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013.⁵⁸

9.2. Supuestos

Es posible que se aplique la reposición de la prestación por desempleo⁵⁹ cuando en el momento de la extinción de la relación laboral:

⁵⁶ Con anterioridad al RDL 3/2012, el proceso en el tiempo era el siguiente: primero, el trabajador obtiene la prestación por desempleo como consecuencia de la suspensión de la relación laboral o reducción de la jornada (en virtud de expediente de regulación de empleo o procedimiento concursal). Posteriormente, se autoriza la extinción de los contratos a través de expedientes de regulación de empleo o por resolución judicial en procedimiento concursal, o se extingue el contrato por necesidad objetivamente acreditada o por amortización de puestos de trabajo [art. 52 c) del ET].

⁵⁷ En el supuesto de trabajadores afectados por resoluciones, administrativas o judiciales dictadas hasta el 31 de diciembre de 2011 inclusive, que hayan autorizado suspensiones de los contratos de trabajo o reducciones de jornada que se inicien efectivamente a partir del 1 de enero de 2012, tendrán derecho, en su caso, a la reposición de las prestaciones por desempleo en los términos y con los límites establecidos en el artículo 16 (disp. trans. tercera, párrafo segundo Ley 3/2012).

⁵⁸ En el caso de que el despido del trabajador se hubiera producido con anterioridad al 12 de febrero de 2012, y previamente hubiera sido afectado por expedientes de regulación temporal de suspensión de contratos o de reducción de jornada, tendrá derecho, en su caso, a la reposición de las prestaciones por desempleo, en los términos y con los límites establecidos en la normativa vigente en el momento en que se produjo el despido o la resolución administrativa o judicial que autorizó la extinción del contrato (disp. trans. tercera, párrafo primero Ley 3/2012).

⁵⁹ La reposición se aplica al mismo derecho a la prestación por desempleo que se consumió durante la suspensión temporal o reducción temporal de la jornada de trabajo, y la base de cotización y la cuantía a percibir, durante el periodo de la reposición, serán las mismas que las que correspondieron a los periodos objeto de la reposición.

- a) Se reanude el derecho a la prestación por desempleo.
- b) Se opte por la reapertura del derecho a la prestación por desempleo inicial, en ejercicio del derecho de opción previsto en el artículo 210.3 de la LGSS.

En estos dos primeros casos, el derecho a la reposición se reconocerá de oficio por la Entidad gestora.

- c) Se haya agotado la prestación por desempleo durante la suspensión o la reducción de jornada y no se haya generado un nuevo derecho a prestación por desempleo contributiva.

En este supuesto se deberá solicitar la reposición, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 209 de la LGSS.

10. *Compatibilidad trabajo-prestación por desempleo en el contrato de apoyo a los emprendedores*

Se trata de una medida que figura en el artículo 4.4 de la Ley 3/2012 y que puede incentivar la suscripción del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores antes analizado, en este caso, respecto a los trabajadores a los que con limitaciones se les permite compatibilizar su prestación por desempleo con el trabajo.

10.1. Contenido de la compatibilidad

Consiste en que el trabajador contratado bajo esta modalidad que hubiera percibido, a la fecha de celebración del contrato, prestaciones por desempleo de nivel contributivo durante, al menos, tres meses, podrá voluntariamente compatibilizar cada mes, junto con el salario, el 25 por 100 de la cuantía de la prestación que tuviera reconocida y que estuviera pendiente de percibir, de acuerdo con lo dispuesto en la LGSS.

10.2. Características de la compatibilidad

- El derecho a la compatibilidad de la prestación surtirá efecto desde la fecha de inicio de la relación laboral, siempre que se solicite en el plazo de 15 días a contar desde la misma. Transcurrido dicho plazo el trabajador no podrá acogerse a esta compatibilidad.
- La compatibilidad se mantendrá exclusivamente durante la vigencia del contrato con el límite máximo de la duración de la prestación pendiente de percibir.
- En el caso de cese en el trabajo que suponga situación legal de desempleo, el beneficiario podrá optar por solicitar una nueva prestación o bien por reanudar la prestación pendiente de percibir. En este supuesto, se considerará como periodo consumido únicamente el 25 por 100 del tiempo en que se compatibilizó la prestación con el trabajo.

- La Entidad gestora y el beneficiario estarán exentos durante la percepción del 25 por 100 de la prestación compatibilizada de la obligación de cotizar a la Seguridad Social.
- Cuando el trabajador no compatibilice la prestación con el salario en los términos anteriores, se mantendrá el derecho del trabajador a las prestaciones por desempleo que le restasen por percibir en el momento de la colocación, siendo de aplicación lo establecido en los artículos 212.1 d) y 213.1 d) de la LGSS, que se refiere a los supuestos de suspensión y extinción de la prestación por desempleo en caso de compatibilización con el trabajo.

11. Programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo

Acogiéndose a lo previsto en el párrafo tercero del apartado 4 del artículo 228 de la LGSS, que establece que cuando así lo establezca algún programa de fomento al empleo destinado a colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo, se podrá compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo o del subsidio por desempleo pendientes de percibir con el trabajo por cuenta ajena, en cuyo caso la Entidad gestora podrá abonar al trabajador el importe mensual de las prestaciones en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización a la Seguridad Social, se dota de nueva redacción al apartado 1 de la disposición transitoria sexta de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, según la cual:

Podrán acogerse al presente programa todas las empresas, cualquiera que sea el tamaño de su plantilla (anteriormente se limitaba a plantillas de hasta 100 trabajadores), que sustituyan a sus trabajadores con trabajadores desempleados beneficiarios de prestaciones por desempleo durante el tiempo en que aquellos participen en acciones de formación, siempre que tales acciones estén financiadas por cualquiera de las Administraciones públicas.

Debe tenerse en cuenta que la aplicación de este programa es obligatorio para los trabajadores desempleados beneficiarios de prestaciones por desempleo.

B) Subsidio por desempleo (nivel asistencial)

El siguiente nivel de protección más débil si se quiere es el que hace referencia al subsidio o, mejor dicho, subsidios por desempleo, pues son diversos aunque en determinados aspectos se rigen por una serie de elementos comunes.

A mi parecer este es el apartado más delicado de las modificaciones, pues se trata de un nivel de protección que no busca la obtención de unos ingresos proporcionales a las rentas que venía percibiendo el beneficiario, sino que su objetivo es más modesto, pues se trata de rentas que buscan ofrecer ayuda de subsistencia a las personas para que lleven una vida digna, aunque difícilmente se conseguirá mientras el importe del subsidio se mantenga en el 80 por 100 del IPREM.

Lo más relevante en las modificaciones operadas en los subsidios es la eliminación del subsidio de mayores de 45 años de parados de larga duración, así como la elevación en la edad del anteriormente denominado subsidio de mayores de 52 años que se convierte en el subsidio de mayores de 55. Junto a ello, se incluyen otras novedades más exigentes en lo que afecta a los requisitos que deberán reunir los beneficiarios de los subsidios, o sobre mayores restricciones en aspectos tales como la cotización, importe, o en el cómputo de rentas o ingresos computables máximos para el acceso al subsidio.

El preámbulo justifica estas medidas en los subsidios por desempleo porque las continuas modificaciones que ha sufrido el sistema le han restado coherencia, desincentivando en ocasiones la vida activa y generando situaciones contrarias al principio de equidad. Ello desvirtúa la finalidad del sistema en su conjunto y pone en riesgo la protección de los más necesitados, que se ven afectados por el impacto del diseño actual en la sostenibilidad del sistema de protección social.

Parece que lo que se intenta decir es que debido a las múltiples modificaciones que ha sufrido el sistema de Seguridad Social, y en particular los subsidios por desempleo, mediante la facilitación del acceso a los subsidios y el encadenamiento de un subsidio a otro o a otra ayuda asistencial, tal proceder podría poner en peligro la sostenibilidad del sistema. De ahí que se introduzcan –continúa el preámbulo– una serie de medidas que tratan de recuperar la racionalidad del sistema y lo hacen más compatible con la vida activa.

1. Desaparece el subsidio especial para mayores de larga duración

Según la disposición derogatoria única.3 a) del RDL 20/2012, queda derogado el subsidio especial para mayores de larga duración regulado en el artículo 215.1.4 de la LGSS. Consiste este subsidio en que los desempleados mayores de 45 años en la fecha en que agotan un derecho a prestaciones por desempleo de 720 días de duración, que cumplan todos los requisitos establecidos,⁶⁰ excepto el relativo al periodo de espera, tendrán derecho a un subsidio especial con carácter previo a la solicitud del subsidio por desempleo.⁶¹

Con independencia de otras valoraciones a las que me referiré enseguida, conviene advertir algunas cuestiones de carácter técnico.

La primera es que si se elimina este subsidio de mayores de 45 años, debería haberse suprimido del articulado de la LGSS a la vez, por coherencia, aquellas disposiciones que aluden o se derivan de la derogación, es decir, si se elimina la figura conviene que no aparezca en el articulado, pues podría dar lugar a confusión, pese a que en algún caso esté relacionado con el antiguo subsidio de mayores de 52 años (ahora de 55) al referirse, por ejemplo, a la cuantía de la prestación, respecto a los porcentajes del IPREM (art. 217.3 LGSS). Hubiera sido mejor redactar un nuevo y único texto solo referido al subsidio de mayores de 55 años.

⁶⁰ Véanse los requisitos generales del artículo 215.1.1) de la LGSS.

⁶¹ El subsidio a que se refiere es a uno de los previstos en las letras a) o b) del artículo 215.1.1) de la LGSS.

De momento solo se ha modificado el apartado 1 del artículo 217 de la LGSS insistiendo en que en los subsidios derivados de la pérdida de un trabajo a tiempo parcial, la percepción de la cuantía será proporcional a las horas trabajadas.

La consecuencia de ello es que se deja en vigor y sin modificar el contenido de los apartados 2 y 3 del citado artículo 217 de la LGSS, con lo que se mantiene la redacción que sigue haciendo referencia a mayores de 45 y de 52 años.

La solución que propone la citada disposición derogatoria resulta algo simplista, pues se limita a establecer que junto al apartado 1.4 del artículo 215 de la LGSS, se derogan las restantes disposiciones de la LGSS que se refieran al subsidio especial de mayores de 45 años. Lo que obliga a realizar un trabajo de interpretación sobre materias que son comunes con otros subsidios en las que figure el subsidio eliminado.

En suma, la técnica utilizada en la supresión de este subsidio creará inseguridad jurídica y algunos problemas de interpretación. Salvo que se prevea para un futuro no muy lejano el rescate de la figura. Si bien, no me parece esta una razón suficiente.

Por lo que respecta a la oportunidad de la supresión del subsidio para mayores de 45 años, el preámbulo del RDL 20/2012 lo justifica apelando a que la eliminación de este subsidio no supone una desprotección para los desempleados, que pueden acogerse al subsidio ordinario.

Sin embargo, constituía para aquellos trabajadores que habían consumido lo máximo que se puede percibir por la prestación contributiva de desempleo un colchón de protección antes de bajar otro escalón más en alguno de los subsidios restantes al que a partir de ahora accederán directamente.

Eso no queda ahí, el subsidio de mayores de 45 años tenía otras ventajas que se traducían, por un lado, en la percepción del subsidio sin solución de continuidad después de agotada la prestación por desempleo al no exigirse para este subsidio el requisito de espera de un mes, la propia prolongación del subsidio en seis meses, e incluso una eventual elevación del porcentaje del IPREM en determinados supuestos según sus cargas familiares. Concretamente según prevé todavía el artículo 217.2 de la LGSS no derogado:

- a) 80 por 100 del IPREM cuando el trabajador tenga uno o ningún familiar a su cargo.
- b) 107 por 100 del IPREM cuando el trabajador tenga dos familiares a su cargo.
- c) 133 por 100 del IPREM cuando el trabajador tenga tres o más familiares a su cargo.

Por lo tanto, es verdad que los desempleados pueden acogerse a otro subsidio para el que sin duda reunirán los requisitos, pero pierden el derecho a percibir el subsidio de mayores de 45, también denominado de larga duración.

La buena noticia a diferencia de otros supuestos es que, pese a la derogación del apartado 1.4 del artículo 215 de la LGSS, «dicho apartado mantendrá su aplicación –señala la disp. trans. cuarta

RDL 20/2012– para los desempleados mayores de cuarenta y cinco años que hubieran agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo de setecientos veinte días antes de la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley».

«Afectando esta medida –en palabras del preámbulo del RDL 20/2012– exclusivamente a los potenciales nuevos entrantes».

2. La edad del subsidio de mayores de 52 años se eleva a 55 años

Esa es la principal consecuencia de la modificación del subsidio de mayores de 52 años: su elevación a 55. Junto a ello, se ha aprovechado para incorporar otros cambios que también tienen su importancia.

Para ello, se han modificado aquellas disposiciones en donde figuraban con 52 años. Concretamente en el artículo 215.1.3 de la LGSS⁶² se presentan las características de los beneficiarios, y se refiere a los trabajadores mayores de 55 manteniéndose los demás requisitos que se exigían a los mayores de 52 años, como son:

- Que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores (se refiere a los requisitos de los anteriores subsidios).
- Que hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral.
- Que acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

Además se incorpora al citado apartado 1.3 un segundo párrafo que a mi entender poco aporta respecto a lo anterior, pues señala aspectos que ya se presumen, si acaso especifican aún más el momento de acceso al subsidio.

Concretamente se prevé que para obtener el subsidio el trabajador deberá:

- Tener cumplida la edad de 55 años en la fecha del agotamiento de la prestación por desempleo o del subsidio por desempleo, algo que parece evidente y que ya se venía aplicando.
- O tener cumplida esa edad en el momento de reunir los requisitos para acceder a un subsidio de los supuestos que contempla el artículo 215.1 de la LGSS o cumplirla durante su percepción.

⁶² Debe tenerse en cuenta que lo dispuesto en el artículo 215.3 de la LGSS se aplicará a las solicitudes del nacimiento del derecho al subsidio por desempleo que se presenten a partir de la entrada en vigor del RDL 20/2012, según establece la disposición final decimotercera.2 del citado decreto-ley.

2.1. Duración

La duración del subsidio de mayores de 52 años ha sufrido vaivenes en función de las circunstancias. En la redacción original del artículo 216.3 de la LGSS el subsidio se extendía hasta que el trabajador alcanzara la edad que le permitiera acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades. Lo que significaba que en el momento en que el trabajador reunía los requisitos exigidos para poder causar derecho a la pensión de jubilación antes de la edad ordinaria de jubilación se extinguía el derecho a este subsidio, como por ejemplo en la jubilación anticipada con coeficientes reductores, de forma que si al alcanzar los 60 o 61 años de edad se cumplían los requisitos exigidos para jubilarse, automáticamente se le extinguía el subsidio.

Posteriormente, en el marco de las reformas de las pensiones cuya filosofía era el alargamiento de la vida laboral de los trabajadores, el artículo 5 de la Ley 35/2002, de 12 de julio, cambia la redacción del artículo 216.3 de la LGSS suavizando enormemente la duración del subsidio al disponer que la duración del subsidio se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad ordinaria que le exija en cada caso para causar derecho a la pensión de jubilación.

De modo que pese a que el beneficiario del subsidio de mayores de 52 años reuniera los requisitos para acceder a la pensión de jubilación antes incluso de cumplir la edad ordinaria, podía mantener la percepción del subsidio hasta los 65, si era esa la edad ordinaria de la pensión de jubilación. De modo que la duración del subsidio de mayores de 52 podía extenderse a lo largo de 13 años hasta los 65 años de edad.

Finalmente, se ha vuelto a la regulación inicial del artículo 216.3 de la LGSS,⁶³ en el sentido de que «el subsidio se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades».⁶⁴

Sobre esta cuestión, señala el preámbulo del RDL 20/2012 que las medidas destinadas a trabajadores de más edad también favorecen la interacción entre el sistema de protección por desempleo y la jubilación, impulsando el envejecimiento activo. Concretamente, respecto a este subsidio de mayores de 55 años, sigue argumentando el preámbulo, que se racionaliza el régimen regulador del subsidio para mayores de 52 años con el objetivo de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo y para incentivar el alargamiento de la vida activa.

Sin duda se refiere a la vida activa si es que encuentra trabajo, pero desde el punto de vista del propio subsidio no parece que sea de ese modo; basta pensar que de los 13 años de la regulación anterior podría quedar reducida la duración del subsidio a 5 o 6 años (desde los 55 hasta los 60 o 61 de la jubilación anticipada).

⁶³ En la redacción del artículo 17.ocho del RDL 20/2012.

⁶⁴ Debe tenerse en cuenta que lo dispuesto en el artículo 216.3 de la LGSS se aplicará a las solicitudes del nacimiento del derecho al subsidio por desempleo que se presenten a partir de la entrada en vigor del RDL 20/2012, según establece la disposición final decimotercera.2 del citado decreto-ley.

Precisamente sobre ello quisiera dejar constancia de que no me parece una medida del todo acertada porque con ella se realiza con mayor prontitud el tránsito de los trabajadores (beneficiarios de la protección por desempleo), desde una situación de búsqueda de empleo o al menos con la potencialidad de buscar un trabajo, a una situación, como es la de pensionista de jubilación, que en la mayoría de los casos descarta la vuelta a la vida activa laboral. Y ello se agrava por la inferior cuantía de la pensión a causa de la aplicación de los coeficientes reductores sobre la misma.

Además, no veo con claridad que suponga un ahorro, pues es verdad que expulsa al trabajador del sistema de protección por desempleo, pero le incorpora de forma, en principio definitiva, como pensionista de jubilación contributiva. Y si en la actualidad hasta el 31 de diciembre de 2012, la base reguladora que se toma para el cálculo de la pensión de jubilación es el promedio de las bases de cotización de los 15 últimos años al hecho causante de la jubilación, a partir del 1 de enero de 2013, se irá ampliando el cómputo hasta llegar a los 25 años, por lo que habría que aquilatar esta medida y medir sus consecuencias a largo plazo.

3. Cotización

Con respecto a la cotización durante la percepción del subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 55 años, se mantiene el mismo régimen, es decir, la Entidad gestora deberá cotizar por la contingencia de jubilación.

El cambio que se aprecia en el artículo 218 de la LGSS es que en su apartado 1 se amplía la edad desde los 52 a 55 años. Y además, a efectos de determinar la cotización, en lugar de tomarse como base de cotización el 125 por 100 del tope mínimo de cotización vigente en cada momento, a partir de la entrada en vigor del RDL 20/2012 se tomará como base mínima el tope mínimo de cotización vigente.

Y lo mismo sucede en los casos de percepción del subsidio por desempleo cuando se trata de trabajadores fijos discontinuos:

- a) Si son menores de 55 años y el beneficiario ha acreditado, a efectos del reconocimiento del subsidio, un periodo de ocupación cotizada de 180 o más días, la Entidad gestora ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a la contingencia de jubilación durante un periodo de 60 días, a partir de la fecha en que nazca el derecho al subsidio.
- b) Si son mayores de 55 años, la Entidad gestora ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a la contingencia de jubilación durante toda la percepción del subsidio una vez cumplida la edad indicada.

Pues en estos dos casos, a efectos de determinar la cotización, también se tomará como base de cotización el tope mínimo de cotización vigente en cada momento.⁶⁵

⁶⁵ A diferencia de la normativa anterior en la que para los mayores de 52 años (letra b) se tomaba como base de cotización el 125 por 100 del tope mínimo de cotización vigente en cada momento.

Se trata de una disposición que no respeta la aplicación del porcentaje anterior (125%) de quienes ya lo estuvieran disfrutando en la fecha de la entrada en vigor del RDL 20/2012, ya que su disposición transitoria quinta⁶⁶ prevé que a los trabajadores que, por aplicación del artículo 218 de la LGSS, tuvieran fijada como base de cotización, durante la percepción del subsidio por desempleo, el 125 por 100 del tope mínimo de cotización vigente en cada momento, pasarán a tener como base de cotización el 100 por 100 de ese tope mínimo a partir del día primero del mes siguiente al de la entrada en vigor de este real decreto-ley. Es decir, a partir de 1 de agosto de 2012.

Se trata de una medida que reduce en una quinta parte la consideración en la base de cotización de los beneficiarios del subsidio por desempleo, lo que afectará de forma importante, sin duda, en la base reguladora de la futura pensión de jubilación. Si acaso la buena noticia ya comentada es que, al menos, se respetarán los subsidios de mayores de 52 años existentes al tiempo de la entrada en vigor del RDL 20/2012.

4. Cuantía

Aunque se hizo referencia a la cuantía del subsidio con ocasión del comentario del extinto subsidio de mayores de 45 años, cabe centrarse en la modificación realizada en el artículo 217.1 de la LGSS.

En principio, no parece que existan cambios relevantes en el apartado 1 del citado artículo, pues se refiere a que la cuantía del subsidio por desempleo será igual al 80 por 100 del IPREM mensual vigente en cada momento.

Respecto a la redacción anterior, cabe señalar dos nuevas especificaciones que aluden expresamente a la cuantía del subsidio por desempleo y al cómputo mensual del IPREM.

Sin embargo, la cuestión de mayor calado hace referencia al caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial. Se trata de un cambio que afecta directamente al importe del subsidio.

Antes de la entrada en vigor del RDL 20/2012, en el supuesto de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial se percibía el 80 por 100 del IPREM del mismo modo que por la pérdida de un trabajo a tiempo completo.⁶⁷

Sin embargo, el artículo 17.nueve del RDL 20/2012 rescata la redacción anterior a la establecida por la Ley Orgánica 3/2007 y vigente hasta entonces. En esencia se ha vuelto a la redacción original del artículo 217.1 de la LGSS –más restrictiva–, con la única diferencia de que si antes se hacía mención al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional y se incluía entre los subsidios el de mayores de 45 años (epígrafe 1.1.4), en la nueva redacción se determina en función del 80 por 100 del IPREM y, según se ha visto, se omite el apartado 1.1.4 del artículo 215 de la LGSS, expresamente derogado.

⁶⁶ También establece la misma vigencia la disposición final decimotercera.3 del RDL 20/2012

⁶⁷ Ello se produjo como consecuencia de la modificación del apartado 1 por la disposición adicional decimoctava.14 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

En definitiva, a partir de la entrada en vigor del RDL 20/2012, en caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, la cuantía del subsidio por desempleo⁶⁸ se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas en los supuestos previstos en los párrafos a) y b) del apartado 1.1, y en los apartados 1.2 y 1.3 del artículo 215 de la LGSS.⁶⁹

Se trata de una nueva muestra de las restricciones, en donde únicamente se percibirá el subsidio en proporción a las horas trabajadas con anterioridad.

5. Rentas o ingresos computables

Las últimas reformas han ido precisando el concepto de rentas e ingresos computables, en relación con el requisito exigido con carácter general en los subsidios por desempleo consistente en que el beneficiario debe carecer de rentas de cualquier naturaleza superiores en cómputo anual al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Concretamente, el cambio operado por el artículo 17.siete del RDL 20/2012 en el artículo 215.3.2 de la LGSS consiste en que, respecto a la consideración de los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, se aplicará a su valor el 100 por 100 (en lugar del 50% anterior) 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.⁷⁰

En suma, se tendrá en cuenta un mayor porcentaje (el doble) a la hora de valorar los rendimientos del montante económico del patrimonio, del tipo de interés legal del dinero vigente, lo que evidencia otra muestra de restricción, en este caso de la posibilidad de acceso al subsidio por desempleo, pues si se considera un porcentaje mayor en los ingresos considerados del trabajador, será más difícil que no supere el umbral del 75 por 100 del salario mínimo interprofesional.

C) Cambios en el régimen común de la protección

Junto a las modificaciones realizadas en cada nivel de protección por desempleo (subsidio o prestación) por el RDL 20/2012, también se ha retocado el régimen común a ambos, en materias como la incompatibilidad con el trabajo, las actuaciones de la Entidad gestora en caso de sospecha de fraude y la introducción de nuevas exigencias que deberá cumplir el beneficiario.

⁶⁸ Como antes se dijo, la cuantía del subsidio por desempleo será igual al 80 por 100 del IPREM mensual vigente en cada momento.

⁶⁹ Debe tenerse en cuenta que lo dispuesto en el artículo 217.1 de la LGSS se aplicará a las solicitudes del nacimiento del derecho al subsidio por desempleo que se presenten a partir de la entrada en vigor del RDL 20/2012, según establece la disposición final decimotercera.2 del citado decreto-ley.

⁷⁰ Este nuevo porcentaje del 100 por 100 que dispone el artículo 215.3.2 de la LGSS se aplicará a las solicitudes del nacimiento del derecho al subsidio por desempleo que se presenten a partir de la entrada en vigor del RDL 20/2012, según establece la disposición final decimotercera.2 del citado decreto-ley.

1. Incompatibilidad con el trabajo

En materia de incompatibilidad con el trabajo, la normativa permanece básicamente igual. En efecto, la prestación o el subsidio por desempleo serán incompatibles –señala el art. 221.1 LGSS– con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social, o con el trabajo por cuenta ajena, excepto cuando este se realice a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación o subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado.

El cambio operado por el artículo 17.doce del RDL 20/2012 se refiere a este último aspecto de la deducción de la prestación o subsidio.

Si anteriormente no se concretaba la forma de realizar la deducción, en la nueva redacción se especifica que la deducción de la prestación o subsidio se efectuará:

- Tanto cuando el trabajador esté percibiendo la prestación o el subsidio por desempleo como consecuencia de la pérdida de un trabajo a tiempo completo o parcial y obtenga un nuevo trabajo a tiempo parcial,
- como cuando realice dos contratos a tiempo parcial y pierda uno de ellos, si bien, en este supuesto, la base reguladora de la prestación por desempleo será el promedio de las bases por la que se haya cotizado por dicha contingencia en ambos trabajos durante los 180 días de los últimos seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.
 - Con respecto a los topes máximo y mínimo se determinarán teniendo en cuenta el IPREM en función de las horas trabajadas en ambos trabajos.

2. Actuaciones procedentes cuando se aprecien indicios de fraude

Hasta el RDL 20/2012, no aparecía de forma expresa en la norma el tipo de actuaciones en caso de sospecha de fraude, tan solo se informaba acerca de quién tenía la responsabilidad en el control de las prestaciones por desempleo en el artículo 229 de la LGSS al señalar: «Sin perjuicio de las facultades de los servicios competentes en cuanto a inspección y control en orden a la sanción de las infracciones que pudieran cometerse en la percepción de las prestaciones por desempleo, corresponde a la Entidad Gestora controlar el cumplimiento de lo establecido en el presente Título (Protección por Desempleo) y comprobar las situaciones de fraude que puedan cometerse».

A la citada redacción se añade al artículo 229 de la LGSS un nuevo párrafo para indicar la actuación concreta en caso de fraude, en donde se especifica (ahora sí) que, «a tal fin, la Entidad Gestora podrá suspender el abono de las prestaciones por desempleo cuando se aprecien indicios suficientes de fraude en el curso de las investigaciones realizadas por los órganos competentes en materia de lucha contra el fraude».

Es evidente que hace una referencia implícita a la ITSS, instrumento principal en la lucha contra el fraude. Sin embargo, en lo que se refiere al nuevo párrafo incorporado por el artículo 17.doce de la RDL 20/2012 al artículo 229 de la LGSS, no hay que alarmarse, ni mucho menos, pues es hacer pública a través de una disposición de carácter general una actuación que se venía practicando por las Entidades gestoras de la Seguridad Social, tanto el INSS como el SPEE.

A este respecto, conviene resaltar que se trata de una suspensión de la prestación o subsidio solo por el tiempo indispensable para realizar las comprobaciones e investigaciones oportunas por los órganos encargados de ello (Entidad gestora e ITSS), cuando razonablemente se aprecien indicios suficientes de cualquier clase de fraude en la obtención de las prestaciones.

3. Nuevas exigencias a los beneficiarios

Junto a las obligaciones de los trabajadores que figuran en el artículo 231 de la LGSS, el RDL 20/2012 incorpora nuevas exigencias, con la finalidad de que se reincorporen a la actividad laboral o se produzca más rápida localización del beneficiario o solicitante, facilitando el domicilio incluso por medios electrónicos.

3.1. Comunicación del domicilio

Además de la obligación del trabajador establecida en la letra b) del apartado 1 del artículo 231 de la LGSS de proporcionar la documentación e información que reglamentariamente se determinen a efectos del reconocimiento, suspensión, extinción o reanudación del derecho a las prestaciones, se incluye⁷¹ la de comunicar a los Servicios Públicos de Empleo autonómicos y al SPEE el domicilio y, en su caso, el cambio del domicilio, facilitado a efectos de notificaciones, en el momento en que este se produzca.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando no quedara garantizada la recepción de las comunicaciones en el domicilio facilitado por el solicitante o beneficiario de las prestaciones, este estará obligado a proporcionar a los Servicios Públicos de Empleo autonómicos y al SPEE los datos que precisen para que la comunicación se pueda realizar por medios electrónicos.

Lo anterior se refuerza desde que se ha establecido como infracción leve de los solicitantes y beneficiarios⁷² el no facilitar, al SPEE y a los Servicios Públicos de Empleo autonómicos, la información necesaria para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones.

Con la amplia difusión de los medios de comunicación por Internet, no parece que exista pretexto para que los beneficiarios no faciliten sus correos electrónicos, móviles o cualquier otro medio que facilite la rápida comunicación con el SPEE, cuando este les requiera.

⁷¹ Por el artículo 17.trece del RDL 20/2012.

⁷² Nueva letra d) del apartado 3 del artículo 24 de la LISOS, añadida por el artículo 20.cuatro del RDL 20/2012.

La letra a) del apartado 1 del artículo 17 de la LISOS establece como infracción leve:

a) No comparecer, previo requerimiento, ante los Servicios Públicos de Empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquellos y así se recoja en el convenio de colaboración, o no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda, salvo causa justificada.

A continuación, se ha incorporado un nuevo párrafo⁷³ para establecer que las citaciones o comunicaciones efectuadas por el SPEE y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos por medios electrónicos para el cumplimiento del compromiso de actividad se entenderán válidas, a efectos de notificación, siempre que los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones por desempleo hayan expresado previamente su consentimiento.

En este mismo sentido, la letra a) del apartado 3 del artículo 24 de la LISOS establece como infracción leve:

a) No comparecer, previo requerimiento, ante los Servicios Públicos de Empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquellos, o no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda, salvo causa justificada.

Al igual que en el caso anterior se reproduce el mismo párrafo,⁷⁴ al establecer que las citaciones o comunicaciones efectuadas por el SPEE y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos por medios electrónicos para el cumplimiento del compromiso de actividad se entenderán válidas, a efectos de notificación, siempre que los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones por desempleo hayan expresado previamente su consentimiento.

Quizá el problema que se le podría plantear al organismo que proponga la sanción correspondiente sea que el afectado manifieste que no dio su consentimiento, lo que daría resultado pues está obligado a facilitarla por medios electrónicos como se ha visto antes, por lo que tampoco se entiende bien que tenga que haber «expresado previamente su consentimiento».

3.2. Acreditación de la búsqueda activa de empleo, reinserción laboral o mejora de la ocupabilidad

Si hasta la entrada en vigor del RDL 20/2012 se exigía a los beneficiarios de las prestaciones o subsidios por desempleo buscar activamente empleo, participar en acciones de mejora de la ocupabilidad, que se determinen por los Servicios Públicos de Empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción [letra i) del apartado 1 del art. 231 LGSS],⁷⁵ al decreto-ley no le basta con ello y requiere de los beneficiarios algo más.

⁷³ Por el artículo 20.uno del RDL 20/2012.

⁷⁴ Por el artículo 20.dos del RDL 20/2012.

⁷⁵ Según el artículo 231.1 i) de la LGSS.

Concretamente, a la citada letra i) se le añade un nuevo párrafo segundo,⁷⁶ que dispone a este respecto que los beneficiarios de prestaciones acreditarán ante el SPEE y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos, cuando sean requeridos para ello, las actuaciones que han efectuado dirigidas a la búsqueda activa de empleo, su reinserción laboral o a la mejora de su ocupabilidad. Esta acreditación se efectuará en la forma en que estos organismos determinen en el marco de la mutua colaboración. La no acreditación tendrá la consideración de incumplimiento del compromiso de actividad.⁷⁷

3.3. La suscripción del compromiso de actividad

También los cambios afectan a la *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, cuyo apartado 4 del artículo 27 se modifica,⁷⁸ teniendo en cuenta, en la misma línea que los anteriores supuestos, la suscripción del compromiso de actividad y la posibilidad de realizar las comunicaciones del beneficiario por medios electrónicos:

Señala el citado apartado 4:

- Los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo inscritos en los Servicios Públicos de Empleo, una vez hayan suscrito el compromiso de actividad, deberán participar en las políticas activas de empleo que se determinen en el itinerario de inserción, sin perjuicio de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 231.1 de la LGSS.⁷⁹
- Las Administraciones públicas competentes verificarán el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la inscripción como demandantes de empleo y de la suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, debiendo comunicar los incumplimientos de dichas obligaciones al SPEE, en el momento en que se produzcan o conozcan.
- La citada comunicación podrá realizarse por medios electrónicos y será documento suficiente para que el SPEE inicie el procedimiento sancionador que corresponda.

En realidad, se trata de una actualización del apartado 4 del artículo 27 de la *Ley 56/2003*, coherente con las modificaciones del RDL 20/2012 en esta materia.

⁷⁶ Incluido por el artículo 17.trece del RDL 20/2012. El anterior párrafo segundo pasa a ser el tercero.

⁷⁷ Redacción análoga se ha incluido en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 231 de la LGSS, al referirse al compromiso de actividad, pasando el anterior párrafo segundo a ser el tercero.

⁷⁸ Modificación realizada por el artículo 18 del RDL 20/2012.

⁷⁹ Señala el último párrafo del artículo 231.1 de la LGSS, que sin perjuicio de acreditar la búsqueda activa de empleo, la participación en las acciones de mejora de la ocupabilidad que se correspondan con su profesión habitual o sus aptitudes formativas según lo determinado en el itinerario de inserción será voluntaria para los beneficiarios de prestaciones contributivas durante los 30 primeros días de percepción, y la no participación en las mismas no conllevará efectos sancionadores.

D) Nuevas exigencias en la renta activa de inserción

1. Concepto

El desarrollo de la renta activa de inserción 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 dificultades para encontrar empleo* (BOE de 5 de diciembre).⁸⁰

La renta activa de inserción, consiste en proporcionar una renta de subsistencia, que se dirige a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo a cambio de la participación en acciones de capacitación o inserción laboral (disp. final quinta.4 de la LGSS).⁸¹

Pese a que se configura como una vía de protección por desempleo específica y diferenciada de los niveles contributivo y asistencial, la regulación de la renta activa de inserción se basa en técnicas y elementos propios del nivel asistencial, si bien, lo sorprendente es que el RD 1369/2006 incorpora a la renta activa de inserción un elemento característico de la modalidad contributiva de la Seguridad Social, como es la cotización durante la percepción de la renta.

2. Modificaciones en los requisitos

En esencia son cuatro los requisitos –según el art. 2.1 RD 1369/2006– que deberán cumplir los trabajadores desempleados menores de 65 años a la fecha de solicitud de incorporación, habiéndose modificado las letras b) y c) por el RDL 20/2012, que son los siguientes:

- a) Ser mayor de 45 años.
- b) Ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses. A estos efectos, se considerará 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.

El artículo 21.uno del RDL 20/2012 ha incorporado dos nuevos párrafos a esta letra b), en donde se adicionan nuevas exigencias, concretamente:

- Que durante la inscripción como demandante de empleo deberá buscarse activamente empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad.
- La salida al extranjero, por cualquier motivo o duración, interrumpe la inscripción como demandante de empleo a estos efectos.

⁸⁰ En adelante RD 1369/2006.

⁸¹ Incorporada por la Ley 45/2002.

- En los supuestos en que se interrumpa la demanda de empleo, se exigirá un periodo de 12 meses ininterrumpido desde la nueva inscripción.

Se trata, en definitiva, de nuevas restricciones que dificultarán aún mas la suscripción de la renta activa de inserción.

También se modifica profundamente el requisito de la letra c), de modo que si en la anterior redacción, tan solo se exigía no tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo, o a la renta agraria, en la nueva redacción operada por el artículo 21.dos del RDL 20/2012, se exige:

- c) Haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia.

Este requisito no se exigirá en los siguientes supuestos:⁸²

- Ser trabajador emigrante que, tras haber retornado del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud, hubiera trabajado, como mínimo, seis meses en el extranjero desde su última salida de España y esté inscrito como demandante de empleo, siempre que se reúnan los requisitos exigidos en el apartado 1, excepto el recogido en el párrafo b).
- Tener acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o doméstica, salvo cuando conviva con el agresor, y estar inscrita como demandante de empleo, siempre que se reúnan los requisitos exigidos en el apartado 1, excepto los recogidos en los párrafos a) y b).

Finalmente, no sufre variaciones el último requisito:

- d) Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

En suma, como señala el preámbulo del RDL 20/2012, se refuerza la vinculación de la renta activa de inserción con el empleo y garantiza una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos. Se exige para el acceso a la renta activa de inserción que previamente se haya agotado la prestación contributiva o el subsidio por desempleo para aquellas personas con más de 45 años, y parados de larga duración y que durante el periodo de inscripción ininterrumpida como demandantes de empleo (1 año mínimo) no hayan rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni se hayan negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

III. BREVES REFLEXIONES

Sería excesivo realizar al final de un comentario tan extenso unas reflexiones de lo que me sugiere esta reforma veraniega, pues ya figuran en la mayoría de las novedades comentadas. Pero no

⁸² Como señala expresamente la nueva letra c) del apartado 1 del artículo 2 del RD 1369/2006, al establecer que este requisito no se exigirá en los supuestos previstos en las letras b) y c) del apartado 2 del citado artículo 2.

me resisto a expresar de forma telegráfica algunas cuestiones generales que estimo importantes por incidir en la técnica jurídica empleada en la presente reforma sobre diversas cuestiones de Seguridad Social y de Desempleo:

- En el esquema de las reformas se incluyen en cada título las diferentes materias, a través de una regulación transversal con el telón de fondo de la Reforma Laboral en la Ley 3/2012 y de la crisis económica en el RDL 20/2012. La técnica empleada supone la incorporación en un solo precepto de todas las materias afectadas por el hilo conductor de la Reforma Laboral o de la crisis económica, pero obliga a quien debe aplicar la norma un especial cuidado para detectar toda la materia que corresponde a su campo de aplicación. A mi entender es preferible la publicación de tantas normas como materias (Administración pública, Seguridad Social, materia fiscal, dependencia, etc.), de ese modo se facilita el estudio y la aplicación de la correspondiente materia. En ese sentido, sugiero que no se incluyan en los preceptos otras materias diferentes a las que constituyen el contenido de la denominación principal de la norma.
- Quizá lo más criticable es la anarquía existente tanto en la Ley 3/2012 como en el RDL 20/2012, al distribuir la materia, sobre todo en las disposiciones que figuran a continuación del articulado, hasta el punto de que en la elaboración del presente trabajo ha sido necesario realizar un gran esfuerzo para ordenar, cual agente urbano, el tráfico aplicable de cada materia de forma ordenada, palabra esta que se echa de menos en una disciplina en que lo sustancial es precisamente el «ordenamiento» jurídico sociolaboral.
- La mayoría de las argumentaciones que figuran en el preámbulo del RDL 20/2012 intentan justificar, sin conseguirlo la mayor de las veces, y en otras de forma forzada, las reformas realizadas con argumentos distintos a los que finalmente se reconocen como es el real objetivo de la sostenibilidad y viabilidad del sistema.
- Se observa cierta complejidad en los criterios de vigencia de determinadas modificaciones. Es preciso fijarse atentamente en todas las disposiciones adicionales, finales, derogatorias y transitorias para determinar el momento de vigencia exacto de cada modificación normativa.
- Asimismo, se comprueba, con objeto de alcanzar los objetivos de ahorro, el establecimiento de medidas más restrictivas que suponen la vuelta a las mismas regulaciones anteriores de otro tiempo. Quizá podrían haberse realizado aquellos objetivos de forma que no se tuviera la impresión de adoptarse a través de medidas regresivas.
- Se incluyen disposiciones de escasa utilidad aplicativa que se limitan al anuncio de futuras normativas o al emplazamiento para la elaboración de determinados informes.
- En fin, hubiera sido deseable más coherencia en las reformas y una mayor coordinación entre las diversas materias, lo que evidencia cierta improvisación que se justifica por la necesidad de presentar con apresuramiento –habida cuenta de lo acuciante de la crisis– las correspondientes medidas de incremento de ingresos y de ahorro en materia de Seguridad Social.