

**LAS RAZONES PARA LA REFORMA DE  
LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO A TRAVÉS  
DEL REAL DECRETO-LEY 5/2002**

**Núm.  
31/2002**

**EUGENIO LANZADERA ARENCIBIA**

*Profesor del CEF*

(Trabajo de síntesis de la conferencia pronunciada por don Juan CHOZAS sobre la Protección por Desempleo y del RD-Ley 5/2002)

**Extracto:**

CON fecha 17 de abril de 2002, fue presentado por el Gobierno a los agentes sociales (CEOE, UGT y CCOO) un documento sobre Medidas de Reforma de la Protección por Desempleo y de la Ley Básica de Empleo, que ha traído consigo el rechazo frontal por parte de los Sindicatos a la propuesta del Gobierno, llegando al extremo de plantear una huelga general. Este documento ha dado lugar a la aprobación por el Gobierno del **Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo**, de Medidas Urgentes para la Reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, quedando pendiente, por ahora, la aprobación de una nueva Ley Básica de Empleo.

El pasado día 9 de mayo, el *Centro de Estudios Financieros*, en conmemoración de su **25 aniversario**, organizó una jornada técnica para tratar el tema de la **Reforma de las Pensiones y de la Protección por Desempleo**, invitando para ello a D. Luis Enrique DE LA VILLA GIL (Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), D. Juan CHOZAS PEDRERO (Secretario General de Empleo) y a D. Jaime MONTALVO CORREA (Presidente del Consejo Económico y Social). Destacamos aquí los aspectos más importantes que se plantearon sobre la Reforma del Desempleo, tratando de exponer la justificación dada por el Gobierno de las medidas propuestas, de los cambios que conllevan y de sus consecuencias prácticas.

---

## Sumario:

---

- I. Objetivos de la reforma.
- II. La protección por desempleo.
  - 1. Causas para la reforma del actual sistema de la protección por desempleo.
  - 2. Medidas propuestas.
- III. La protección por desempleo de los trabajadores agrarios.
  - 1. Situación anterior a la reforma.
  - 2. Razones para la reforma.
  - 3. Planteamiento de la reforma.
  - 4. Medidas adoptadas.
- IV. Medidas de fomento del empleo.
  - 1. Medidas a favor del empleo de la mujer.
  - 2. Desempleados beneficiarios de la renta activa de inserción.
- V. La gestión de las políticas de empleo.
  - 1. La reforma de la Ley Básica de Empleo.
  - 2. Principios y contenidos básicos que han de inspirar la nueva Ley Básica de Empleo.
  - 3. Modernización del INEM y de los Servicios Públicos de Empleo.

## I. OBJETIVOS DE LA REFORMA

El objetivo perseguido por el Gobierno con esta reforma <sup>1</sup> es mejorar el acceso al empleo de los desempleados y de los colectivos con mayores dificultades de encontrar empleo, mediante una serie de medidas que estimulen la búsqueda activa de empleo, agilizando la incorporación de los parados al mercado laboral, sin recorte de derechos, ni recorte de gastos y sin que haya en estos momentos una situación financiera de crisis que obligue a sanear el actual Sistema.

Estas medidas, como se comentará más adelante, han dado lugar a un rechazo frontal de los Sindicatos principalmente, y ha supuesto la ruptura del diálogo social, incluso, antes de la aprobación del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, que contiene las medidas de la reforma de la protección por desempleo.

Estas medidas se pueden clasificar en cuatro grandes bloques:

- Medidas dirigidas a la protección por desempleo.
- Medidas que afectan al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, en particular, al sistema de protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios.
- Medidas de Fomento de Empleo.
- Medidas sobre la gestión de las políticas de empleo.

Las medidas contenidas en los tres primeros bloques han visto la luz a través del citado **RD Ley 5/2002, de 24 de mayo**, mientras que la mayoría de medidas correspondientes a la gestión de las políticas de empleo, todavía no se han publicado como norma, en tanto que se constituirán en el contenido de la futura «Ley Básica de Empleo».

## II. LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

### 1. Causas para la reforma del actual sistema de la protección por desempleo.

Los aspectos más importantes y polémicos de la reforma propuesta por el Gobierno se circunscriben en el ámbito de la protección por desempleo, ya que la base de las medidas adoptadas gira en torno a un cambio o evolución del propio concepto de la protección.

<sup>1</sup> Tal y como exponía el Secretario General de Empleo, en la jornada técnica del día 9 de mayo, organizada por el CEF.

Contra la clásica concepción de que la prestación económica viene a sustituir el salario durante algún tiempo, en base a la situación de necesidad que ocasiona la pérdida involuntaria de un trabajo, se presenta un concepto más amplio, en el que se barajan otros elementos, ante el hecho de que una protección más alta o más baja no resuelve el problema de fondo, que es la situación de desempleo del trabajador. Esta protección, además, puede tener una duración más larga o más corta, pero si el trabajador no hace nada, porque tampoco se le ofrece posibilidad alguna para ello, posiblemente cuando agote la prestación económica haya perdido el tiempo y el dinero.

Estos nuevos elementos que integrarían el concepto de protección se traducirían en medidas de fomento de la ocupabilidad; es decir, cambiando el concepto de «parado» o «desempleado» por el de «buscador de empleo». El centro del sistema ya no sería tanto la protección en forma de una prestación económica temporal (que puede producir efectos adversos, ya que cuanto más tiempo dure la situación, más cuesta volver a enganchar el tren del empleo), sino en las medidas incentivadoras y de apoyo a la búsqueda activa de empleo que solucionen el problema de raíz, el desempleo, y con ello, la situación de necesidad provocada por la pérdida del salario.

Sin embargo, en la reforma propuesta, es importante destacar el punto de vista del Gobierno de que el esquema de derechos y obligaciones no se altera. El Secretario General de Empleo aludía en su intervención en el acto organizado por el *CEF*, a la ausencia de recortes en el esquema de derechos y obligaciones y en el mantenimiento del actual equilibrio de períodos cotizados-períodos de protección.

Merece también destacar aquí la opinión de los Sindicatos en los motivos en que fundan el rechazo a las medidas propuestas por el Gobierno, que como es lógico, representan los intereses de los trabajadores y, dentro de este colectivo, a los menos favorecidos. En resumen, los Sindicatos sí entienden que hay recorte de derechos laborales a la totalidad de los trabajadores, en paro o en activo, ya que el conjunto de estas medidas endurecen las condiciones exigidas a los parados para que mantengan las prestaciones de paro, mediante la retirada de las ayudas si no aceptan «ofertas adecuadas» de empleo, así como la desaparición paulatina del PER en Andalucía y Extremadura y la eliminación de los salarios de tramitación en los despidos improcedentes.

## **2. Medidas propuestas.**

### *2.1. Automaticidad en el pago de las prestaciones por desempleo y la supresión de los salarios de tramitación.*

#### 2.1.1. Justificación de la reforma.

Hasta el RD Ley 5/2002, la regulación de la prestación por desempleo exigía que el trabajador tuviera necesariamente que impugnar la decisión empresarial del despido y, en su caso, demandar al empresario para acceder a la prestación. Ello ha conllevado una judicialización de las relaciones laborales (en el año 2001, 56.000 expedientes de despido).

Desde el punto de vista del Gobierno, una demora en la atención judicial que supone una espera para cobrar, vía conciliación administrativa, vía sentencia judicial, tanto las indemnizaciones por despido, como los salarios de tramitación, como la prestación por desempleo, supone un perjuicio para el trabajador, que durante ese tiempo no ingresa en su patrimonio ni el salario, ni las rentas sustitutivas de éste.

La reforma pretende que el trabajador, al día siguiente del despido, pueda presentarse en la Oficina de Empleo y empezar a cobrar el desempleo, sin perjuicio de las reclamaciones que pueda hacer, por lo que durante el período que dura hasta la estimación de la improcedencia del despido (en la vía de la conciliación administrativa o de la sentencia judicial), el trabajador va a cobrar una cantidad que en la anterior regulación actual no cobraba en ese momento.

Ante esta situación podría oponerse que si bien el trabajador va a cobrar la prestación por desempleo desde el día siguiente al despido, ésta es inferior a los salarios de tramitación que con la anterior regulación cobraría. El tema es resuelto por el Gobierno, a través de su Secretario General de Empleo, en el sentido de apuntillar que «también es cierto que durante ese período, esa persona no está trabajando».

Frente a esto, los Sindicatos se oponen frontalmente a esta concepción, lo cual ha de resultar lógico, ya que en términos absolutos, e independientemente de la naturaleza y finalidad de los salarios de tramitación, en realidad existe un recorte en las cantidades que el trabajador va a percibir.

Sin embargo, el Gobierno, acogiendo una antigua y reiterada reivindicación de la patronal, persiste en la idea de que someter a las empresas a un coste del 100 por 100 del salario sin recibir una contraprestación, en base a la necesidad obligada exigida por Ley, de la declaración de improcedencia para el percibo de la prestación, hace pensar sobre la necesidad de suprimir esta situación ante la movilidad y rotación de nuestro mercado moderno.

El Gobierno prevé que el cobro de la prestación desde el momento del despido esté acompañado del derecho del trabajador a medidas de recualificación y de reorientación para intentar reencontrarse el tren del empleo. Estas medidas serían las de compatibilizar prestaciones con salarios para mayores de 52 años, renta activa de inserción y posibilitar que las PYMES puedan ofrecer permisos a sus trabajadores para atender a cursos de formación, pudiendo realizar contratos con interinos que a su vez puedan compatibilizar prestaciones y salarios.

El abono de salarios de tramitación sólo se mantiene para el caso de readmisión del trabajador, previa declaración de la improcedencia del despido o de resolución judicial declarando nulo el despido, supuestos estos en que el empresario debería restituir, a la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo, las cantidades percibidas en concepto de prestaciones por desempleo.

#### 2.1.2. La plasmación de esta medida a través del RD Ley 5/2002, de 24 de mayo.

La supresión, salvo contadas y escasas excepciones, de los tradicionales salarios de tramitación, implica en la práctica legislativa, la modificación de una serie de normas, contenidas tanto en

el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (modificando la regulación del despido), como en Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en lo relativo a la situación legal de desempleo).

Así las cosas, **el RD Ley 5/2002, de 24 de mayo**, ha modificado los siguientes artículos:

- Del Estatuto de los Trabajadores (TRET):
  - El artículo 33.1, que elimina los salarios de tramitación del ámbito de responsabilidad del FOGASA, en los casos de salarios pendientes de pago a causa de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores.
  - Los apartados 6 y 7 del artículo 55, reconociendo el primero el derecho del trabajador, en los casos en que el despido sea declarado nulo, a la readmisión inmediata y a los salarios dejados de percibir, y suprimiendo el segundo (art. 55.7) la referencia a los salarios de tramitación en el despido precedente.
  - Los apartados 1 y 2 del artículo 56, **eliminando el derecho a percibir salarios de tramitación en el despido declarado improcedente** (salarios que en la regulación anterior, el trabajador tenía derecho a percibir a partir de la sentencia que declaraba la improcedencia y que consistían en el abono de la suma de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la notificación de la sentencia o hasta que el trabajador hubiera encontrado otro empleo), **pero manteniendo el derecho de los salarios dejados de percibir para el caso de que el empresario optase** (en los cinco días siguientes a la notificación de la sentencia) **por la readmisión**. Consecuencia de ello, es también la desaparición de la posibilidad de paralizar el devengo de los salarios de tramitación. **Se mantiene el derecho a la indemnización de 45 días de salario por año de servicio** (prorrataándose por meses los períodos inferiores a un año) **hasta un máximo de 42 mensualidades, que será la que determine la extinción del contrato de trabajo, la cual se entenderá producida en la fecha del cese efectivo en el trabajo**, siendo consecuencia de ello la supresión de la obligación de mantener en alta al trabajador durante el período comprendido entre el cese y la declaración de improcedencia (salvo en los casos de readmisión).
  - La nueva redacción del artículo 57 que **elimina**, en consonancia con las modificaciones anteriores, **el pago por el Estado de los salarios de tramitación** cuando la sentencia que declare la improcedencia del despido se dicte transcurridos más de 60 días hábiles desde la fecha en que se presentó la demanda, **así como el abono, también por el Estado, de las cuotas de la Seguridad Social correspondientes a dichos salarios**. El nuevo artículo 57 prevé los **efectos** que produce la **readmisión** del trabajador, manteniendo éste el derecho a los **salarios dejados de percibir, así como el alta y cotización**, desde la fecha del despido hasta la notificación de la sentencia y estableciendo que **para este caso y cuando, durante dicho período, el trabajador hubiera percibido prestaciones por desempleo, la Entidad Gestora cesará en su abono y reclamará las cotizaciones a la Seguridad Social efectuadas, debiendo el empresario ingresar a la Entidad**

**Gestora las cantidades percibidas por el trabajador, deduciéndolas de los salarios dejados de percibir**, con el límite de la suma de los mismos. Se prevé la **posibilidad de que el trabajador hubiera encontrado otro empleo** antes de la sentencia,  **pudiendo el empresario descontar lo percibido por el trabajador** de los salarios que le adeuda.

- De la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), y sobre la situación legal de desempleo:
  - Se establece que se encuentran en situación legal de desempleo, aquellos trabajadores a los que se les extinga su relación laboral por despido (nueva redacción del art. 208.1.1 c) dada por el RD Ley 5/2002). Esta medida se aplicará a las situaciones legales de desempleo que se produzcan tras la entrada en vigor del RD Ley 5/2002 (26 de mayo), cuando el despido inicial se hubiera producido después de dicha fecha (disp. final segunda.tres.a) del RD Ley 5/2002).
  - Se suprime el período de espera de tres meses, durante el que el trabajador debía permanecer inscrito como demandante de empleo, desde el momento de la sentencia (el RD Ley 5/2002 suprime y sustituye el contenido del antiguo art. 209.3 del TRLGSS).
  - Se añade que en los supuestos de **despido o de 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**. Además el ejercicio de la acción contra el despido o extinción no impedirá que se produzca el nacimiento del derecho a la prestación (nuevo art. 209.4 del TRLGSS, en la redacción dada por el RD Ley 5/2002).
  - Se añade que en las resoluciones recaídas en procedimientos de despido o extinción de contrato (nuevo art. 209.5 del TRLGSS, en la redacción dada por el RD Ley 5/2002):
    - a) Si el despido es declarado improcedente y se opta por la indemnización: el trabajador comenzará a percibir las prestaciones por desempleo o, si no las estuviera percibiendo, comenzará a percibirlas con efectos desde la fecha del cese efectivo del trabajo <sup>2</sup>.
    - b) Si se produce la readmisión del trabajador, mediante conciliación o sentencia firme, las cantidades percibidas en concepto de prestación por desempleo se considerarán indebidamente percibidas por causa no imputable al trabajador. En este caso la Entidad Gestora **cesará en su abono y reclamará las cotizaciones a la Seguridad Social efectuadas, debiendo el empresario ingresar a la Entidad Gestora las cantidades percibidas por el trabajador, deduciéndolas de los salarios dejados de percibir**, con el límite de la suma de los mismos. El empresario, además, deberá instar el alta en Seguridad Social con efectos desde la fecha de despido o extinción inicial, cotizando por este período, que se considerará como de ocupación cotizada a todos los efectos.

<sup>2</sup> Siempre que se cumplan los requisitos generales establecidos en el artículo 209.1 del TRLGSS.

### Normas transitorias recogidas en el RD Ley 5/2002:

- Las extinciones de contratos producidas antes de la entrada en vigor de este RD Ley (26-5-2002) se registrarán, en lo que se refiere a sus aspectos sustantivos y procesales, por las disposiciones vigentes en la fecha en que hubieran tenido lugar dichas extinciones.
- La acreditación de la situación legal de desempleo, en tanto no se desarrolle reglamentariamente, se hará mediante la notificación del despido (carta de despido) o mediante el acta de conciliación administrativa o judicial, o resolución judicial que declare la procedencia o improcedencia del despido. En el caso de improcedencia se deberá acreditar que no se ha optado por la readmisión.

#### 2.2. El establecimiento de un «compromiso de actividad».

Para poder percibir una prestación o subsidio por desempleo se plantea la necesidad de una suscripción efectiva y obligatoria de un **compromiso de actividad** que acredite la **disponibilidad** del beneficiario para aceptar un trabajo adecuado, realizar las actividades necesarias para mejorar su empleabilidad, así como las acciones personales para la búsqueda de la colocación.

Este compromiso se encuadra dentro de la concepción que se quiere dar a la situación por desempleo, más orientada hacia «**buscador activo de empleo**» que hacia el «mero perceptor de las prestaciones», por lo que para acceder a ellas (como trámite previo para el nacimiento y renovación del derecho) se trata de exigir «disponibilidad» para trabajar, reiterando uno de los elementos básicos de la definición, ya tradicional, de desempleado: «Quien pudiendo y queriendo trabajar...»<sup>3</sup>.

El nuevo artículo 231.2 del TRLGSS (en la redacción dada por el RD Ley 5/2002) define el **compromiso de actividad** como aquel que adquiera el solicitante o beneficiario de prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Actual artículo 203.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>4</sup> Un borrador de la nueva Ley Básica de Empleo, realizado por el INEM, con fecha de 3 de mayo de 2002, añade a esta definición, que el contenido de este compromiso (que se desarrollaría reglamentariamente) incluirá previsiones específicas para quienes lo suscriban en función de las circunstancias personales y profesionales y será único para todo el territorio estatal. También se contempla que los Servicios Públicos de Empleo comprobarán periódicamente, en función de sus circunstancias personales y profesionales del demandante, el cumplimiento del compromiso de actividad y, en su caso, el itinerario de inserción. La periodicidad en la comprobación descrita se determinará reglamentariamente, pero para los beneficiarios de las prestaciones de desempleo ésta no podrá ser superior a 30 días. Además el compromiso de actividad podrá ir adaptándose en su desarrollo a las circunstancias de los demandantes.



Así, la concepción del desempleado como «buscador activo de empleo» aparece significativamente en otros artículos del TRLGSS reformados por el RD Ley 5/2002:

- En el nuevo artículo 207 c) del TRLGSS, entre los requisitos para tener derecho a las prestaciones por desempleo, se encuentra la de «acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar la colocación adecuada».
- El nuevo artículo 208.2 del TRLGSS establece que no se considerará en situación legal de desempleo a aquellos que, aunque se encuentren entre los supuestos previstos, «no acrediten su disponibilidad para buscar activamente empleo».
- El nuevo artículo 209.1 del TRLGSS requiere para el nacimiento del derecho a las prestaciones, la suscripción del «compromiso de actividad» que se deberá suscribir en la fecha de la solicitud de la prestación.
- El nuevo artículo 212.3 b) del TRLGSS considera reactivado el «compromiso de actividad» para la reanudación de la prestación por desempleo, salvo en los casos en que la Entidad Gestora exija un nuevo compromiso.
- El nuevo artículo 219.1 a) exige igualmente el «compromiso de actividad» para el nacimiento del derecho al subsidio por desempleo.
- El nuevo artículo 231.1, letras h) e i) establecen como obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo «suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad» y «buscar activamente empleo».

### 2.3. Redefinición del concepto de «Colocación adecuada».

En la misma línea inspiradora de toda la reforma, que potencia la búsqueda activa de empleo por parte del desempleado, se redefine la actual definición de colocación o empleo adecuado, al objeto de delimitar la causa de extinción del derecho consistente en rechazar una oferta de empleo adecuada por parte del desempleado perceptor.

El Gobierno <sup>5</sup> insiste, ante los ataques formulados contra sus propuestas, basados en permitir la arbitrariedad de la Administración al entender este concepto, o en la intención de cerrar casi todas las posibilidades que pueda tener un desempleado para rechazar una oferta de trabajo, que su finalidad es la de delimitar el concepto por Ley, de forma que existan mayores garantías para los desempleados, utilizando criterios fijos, como son los límites geográficos y formativos, o la existencia de un empleo anterior.

<sup>5</sup> A través de su Secretario General de Empleo, en su ponencia sobre la Reforma de la Protección por Desempleo, en el acto organizado al efecto por el CEF.

Hasta el **RD Ley 5/2002**, el artículo 213.2 del **TRLGSS** (ahora derogado) consideraba como colocación adecuada aquella que se corresponda con la profesión habitual del trabajador o cualquier otra que, ajustándose a sus aptitudes físicas y formativas, implique un salario equivalente al establecido en el sector en el que se le ofrezca el puesto de trabajo, con independencia de la cuantía de la prestación a que tenga derecho, y no suponga cambio de su residencia habitual, salvo que tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar del nuevo empleo. En todo caso, se entenderá por colocación adecuada la coincidente con la última actividad laboral desempeñada.

El Gobierno considera que esta redacción parte de una indefinición prácticamente absoluta, tanto en el compromiso de actividad, como en la búsqueda activa de empleo (requisitos que deben ser los pilares del Sistema de Protección por Desempleo). Esto supone un cúmulo de reclamaciones, litigios y conflictos en la gestión diaria de las prestaciones, así como en el propio régimen de vida de los desempleados, que perjudica a todos. Por ello trata de buscar una redacción que aclare y garantice estos elementos con mayor detalle, para hacerlos realmente eficaces y que cumplan realmente su objetivo: relacionar la protección con el empleo, fomentando la ocupabilidad.

Así, la redacción contenida en el **nuevo artículo 231.1 del TRLGSS** (que enumera las obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de las prestaciones por desempleo), dada por el **RD Ley 5/2002**, contempla la siguiente **definición**:

Se entenderá por **colocación adecuada** aquella que reúna las siguientes **características**:

**Profesión:** serán adecuadas desde el inicio de la prestación, la profesión demandada por el trabajador y todas las profesiones siguientes:

- Las que se correspondan con la profesión habitual del trabajador.
- Las coincidentes con la última actividad laboral realizada.
- Cualquier otra profesión que se ajuste a las aptitudes físicas y formativas del trabajador.

Transcurrido un año desde la percepción ininterrumpida de las prestaciones, además de las profesiones anteriores, también se considerarán adecuadas otras colocaciones que a criterio del Servicio Público de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador.

**Lugar de ubicación del empleo:** cuando se ofrezca en la localidad de residencia habitual del trabajador o en otra localidad situada en un radio inferior a 30 kilómetros desde la localidad de la residencia habitual, salvo que el trabajador acredite que el tiempo mínimo para el desplazamiento, de ida y vuelta, supera dos horas de duración diaria, o que el coste del desplazamiento suponga un gasto superior al 20 por 100 del salario mensual, o cuando el trabajador tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar de nuevo empleo.

**Contrato:** relación laboral por cuenta ajena de todo tipo, indefinida o temporal, a tiempo completo o parcial, con independencia de la jornada, o de la cotización o no por la contingencia de desempleo.

**Salario:** el equivalente al existente en el sector en el que se ofrezca el puesto de trabajo (Salario Convenio), con independencia de la cuantía de las prestaciones a que tenga derecho el trabajador, o aunque se trate de trabajos de colaboración social. El salario no podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional, una vez descontados de aquél los gastos de desplazamiento.

El rechazo de una oferta adecuada de empleo constituye una infracción administrativa grave, que se sancionará con pérdida de la prestación durante 3 meses, la primera infracción, de 6 meses la segunda infracción y con la extinción de las prestaciones, la tercera infracción (según el nuevo art. 47.3 b) del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en la redacción dada por el RD Ley 5/2002).

#### 2.4. *Compatibilizar prestaciones con salarios.*

La deslegalización de la incompatibilidad vigente del pago de las prestaciones con el trabajo se introduce por el RD Ley 5/2002, que da nueva redacción al artículo 228.4 del TRLGSS, en el sentido de poder compatibilizar la percepción de la prestación o subsidio por desempleo pendientes de percibir con el trabajo por cuenta ajena, cuando así lo establezca algún programa de fomento del empleo.

Durante el período de percepción de las prestaciones, el empresario deberá abonar al trabajador la diferencia entre la prestación o subsidio por desempleo y el salario que le corresponda, siendo asimismo responsable de cotizar a la Seguridad Social, por el total del salario indicado, incluido el importe de la prestación o subsidio.

Programas:

- a) Uno de estos programas es el contenido en la Disposición Transitoria Quinta del RD Ley 5/2002, que prevé que los **beneficiarios de subsidios por desempleo para mayores de 52 años** podrán mantener el cobro de parte de la misma a la vez que trabajan. Las ayudas pueden destinarse a empleos que supongan o no movilidad geográfica.

Las **características** de este Programa son las siguientes:

- Tipo de empleo: por cuenta ajena, a tiempo completo o parcial, indefinido y temporal (siempre que la duración del contrato sea inferior a tres meses).
- Ayudas:
  - Abono mensual al trabajador del 50 por 100 de la cuantía total del subsidio, durante la vigencia del contrato, con el límite máximo del doble del período pendiente de percibir.

- Abono al trabajador en un solo pago, de tres meses de la cuantía del subsidio si el trabajo que origina la compatibilidad obliga al beneficiario a cambiar de lugar habitual de residencia.
  - Bonificación del 50 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, en el caso de contratación temporal, con un máximo de 12 meses.
  - Cualquier otra bonificación contenida en los Programas de Fomento de Empleo, para la contratación indefinida.
- Reanudación de prestaciones. En el caso de cese del trabajo el trabajador reanudaría el subsidio (si éste no se hubiera agotado y siempre que no tenga derecho a la prestación), cuando el cese haya sido involuntario.
  - Limitaciones al programa: contratos de inserción o contratos subvencionados por el INEM al amparo del Programa de Fomento de Empleo Agrario, empresas en regulación de empleo, empresas en las que el desempleado beneficiario del subsidio haya trabajado en los últimos 12 meses y empresas familiares.
- b) Otro programa, contenido en la Disposición Transitoria Sexta del RD Ley 5/2002, se dirige a la **sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo** y consiste en facilitar a las empresas pequeñas (menos de 100 trabajadores) un parado (beneficiario de prestaciones) para que sustituya a un empleado durante el tiempo en que éste participa en un curso de formación (siempre que estas acciones estén financiadas por una Administración Pública). La empresa seguiría pagando el salario habitual al que se está formando, abonando al sustituto sólo la diferencia entre la cuantía de la prestación o subsidio y el salario que le correspondiera y las cotizaciones a la Seguridad Social por todas las contingencias y por el total del salario (incluyendo la prestación o subsidio).

### 2.5. Ampliar los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (RAI).

Se trata de incorporar a aquellos colectivos de desempleados desprotegidos con mayores dificultades para su inserción en el mercado de trabajo, preferentemente parados de larga duración, mayores de 45 años y discapacitados, así como emigrantes retornados o víctimas de la violencia doméstica, al Programa de RAI combinando una ayuda económica con medidas activas de empleo, tutoría individualizada y desarrollo de un itinerario de inserción.

El RD Ley 5/2002 contiene en su **Disposición Adicional Primera el Programa de Renta Activa de Inserción para el 2002.**

### 2.6. Reordenar la capitalización de la prestación por desempleo.

La nueva redacción dada al artículo 228.3 del TRLGSS, por el RD Ley 5/2002, trata de modificar el anterior sistema de capitalización de prestaciones por el que se cobra, en un pago único, la totalidad de la prestación contributiva de desempleo pendiente de percibir, abarcando también la

posibilidad de abonar a través de pagos parciales el importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo a que tenga derecho el trabajador, para subvencionar la cotización del mismo a la Seguridad Social.

Para ello es preciso contar con un **programa de fomento de empleo**, que desarrolle estas previsiones. Este Programa se contiene en la **Disposición Transitoria Cuarta del RD Ley 5/2002** y está destinado a beneficiarios de prestaciones contributivas, que pretendan formar una Cooperativa o Sociedad Anónima Laboral, o incorporarse a una ya constituida, o aquellos que se establezcan como autónomos.

### *2.7. Limitar la protección por desempleo de los trabajadores fijos discontinuos.*

Se trata de destinar la **protección por desempleo específica de los fijos discontinuos** exclusivamente a los definidos como tales por el ET (art. 15.8) que tengan suscrito un contrato de fijo discontinuo cuando carezcan de ocupación efectiva (art. 208.1.4 del TRLGSS, en la redacción dada por el RD Ley 5/2002).

Por tanto la protección por desempleo se destinará sólo a aquellos trabajadores contratados para realizar trabajos que tengan el carácter de fijos-discontinuos y no se repitan en fechas ciertas, dentro del volumen normal de actividad de la empresa. Por tanto esta protección específica no es de aplicación a los supuestos de trabajos discontinuos que se repitan en fechas ciertas, ya que se les aplica la regulación del contrato a tiempo parcial celebrado por tiempo indefinido.

### *2.8. Reordenación de la protección de los emigrantes retornados.*

Se trata de circunscribir como emigrante retornado a los efectos del subsidio por desempleo a los trabajadores españoles que habiendo retornado de países que no pertenezcan al Espacio Económico Europeo o con los que no exista Convenio sobre protección por desempleo acrediten haber trabajado como mínimo 12 meses en los últimos seis años en dichos países desde su última salida de España y no tengan derecho a la prestación por desempleo [art. 215.1.1 c) del TRLGSS, en la redacción dada por el RD Ley 5/2002].

Los trabajadores que provengan de los países que pertenezcan al Espacio Económico Europeo o con los que exista Convenio sobre protección por desempleo, obtendrán las prestaciones por desempleo en la forma prevista en las normas previstas en las normas comunitarias o en los convenios correspondientes (nueva Disp. Adic. Trigésima Tercera del TRLGSS, introducida por el RD Ley 5/2002).

### *2.9. Adecuar el concepto de rentas incompatibles con el subsidio de desempleo.*

La nueva redacción del artículo 215.3 del TRLGSS, dada por el RD Ley 5/2002, trata de delimitar el **concepto de «rentas»** a efectos del cumplimiento del requisito de carencia de rentas en materia de subsidio por desempleo.

Esta reforma tiene lugar por la doctrina jurisprudencial emanada de diversas Sentencias del Tribunal Supremo en la que se viene indicando la ausencia de definición suficiente del concepto de rentas en el ámbito de la protección por desempleo, supliendo esa laguna con una consideración civil y no fiscal de renta, lo cual implica la necesidad de una norma que permita garantizar la existencia de un auténtico nivel asistencial en la protección por desempleo, configurando nítidamente uno de los sustentos de este ámbito de la protección, el de la carencia de las rentas por encima de un límite.

Por ello se establece que la **indemnización por extinción del contrato de trabajo**, sea cual sea su periodicidad, forma de percepción o denominación, así como los frutos, rendimientos, intereses o plusvalías de la misma, tiene la consideración de renta a efectos del subsidio de desempleo. El cómputo de la indemnización a estos efectos se hará de la siguiente forma:

- Si la indemnización se abona en un pago único, sólo se computará si se percibe dentro del año anterior al nacimiento del derecho al subsidio prorrateada en 12 meses.
- Si se percibe periódicamente se computará a prorrata mensual.

La **definición de renta** abarca además a:

- Todas las rentas o ingresos computables, bienes, derechos o rendimientos de que disponga o pueda disponer el desempleado, tanto derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo.
- Las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 50 por 100 del tipo de interés legal del dinero vigente, con excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y su familia y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas.

La reforma contempla, además de una definición precisa de rentas incompatibles con el subsidio, las siguientes cuestiones:

- Que el requisito de rentas debe concurrir no sólo en el nacimiento del derecho sino en su disfrute, así como para su reanudación o nuevo reconocimiento.
- Que es irrelevante quien sea el pagador de las rentas: empresario, Administraciones Públicas, entidades financieras, aseguradoras, crediticias, etc.
- La necesaria colaboración de la Administración Tributaria en la facilitación de información para el reconocimiento y control de las prestaciones (colaboración contenida en la Disp. Adic. Segunda del RD Ley 5/2002).

La Disposición Transitoria Tercera del RD Ley 5/2002 contempla, para las indemnizaciones derivadas de expedientes de regulación de empleo, que no se computará como renta el importe de estas indemnizaciones, cuando el expediente se hubiera iniciado antes de la entrada en vigor de este RD Ley (26-5-2002).

*2.10. Incompatibilizar los períodos de vacaciones no disfrutados con los de las prestaciones por desempleo.*

Esta medida se contiene en el nuevo **artículo 209.3 del TRLGSS** (en la redacción dada por el RD Ley 5/2002) y trata de mantener en alta al trabajador en la Seguridad Social y efectuar, a cargo de la empresa, la cotización tras el cese en el trabajo, por el período que corresponda a las vacaciones anuales no disfrutadas, dando la baja en la Seguridad Social tras este período o continuar de alta si se incorpora de nuevo al trabajo, iniciando, si ha lugar, la protección por desempleo el día siguiente a dicha baja.

En todo caso, se trata de retrasar el abono de las prestaciones por desempleo durante el período en que el trabajador hubiera debido disfrutar las vacaciones, con independencia de si éstas han sido o no abonadas por el empresario, en el finiquito de extinción de contrato.

*2.11. Fomentar la movilidad geográfica de los perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo.*

Esta medida incorporada en el nuevo **artículo 228.5 del TRLGSS** por el RD Ley 5/2002 prevé, cuando así lo establezca un Programa de Fomento de Empleo para facilitar la movilidad geográfica, que la Entidad Gestora abone el importe de un mes de la duración de la prestación, o de tres meses de la duración del subsidio por desempleo, pendientes por percibir, a los beneficiarios de las mismas para ocupar un empleo que implique cambio de la localidad de residencia.

Este Programa se contiene en la **Disposición Transitoria Séptima del RD Ley 5/2002** y su contenido es el siguiente:

- Beneficiarios: trabajadores desempleados, empresas y organizaciones empresariales.
- Ayudas:
  - Para desplazamientos temporales: las empresas o las organizaciones empresariales podrán acceder a las subvenciones públicas para organizar y costear el desplazamiento y alojamiento de los trabajadores desempleados que se desplacen desde su residencia habitual a otra localidad para ocupar puestos de trabajo de carácter temporal.
  - Para desplazamientos estables: los trabajadores que se desplacen para ocupar un puesto de trabajo indefinido tendrán derecho a percibir ayudas económicas individuales en concepto de alojamiento, de gastos de desplazamiento y de traslado de enseres y de mobiliario.

*2.12. Evitar el fraude en el acceso al desempleo respecto a las irregularidades por reiteración en la contratación temporal.*

Se trata de que la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo, cuando entienda que la reiteración en la contratación temporal entre una misma empresa y trabajador pueda ser abusiva o fraudulenta, lo pueda comunicar a la autoridad judicial, demandando la relación laboral como indefinida y la readmisión del trabajador (**Disp. Adic. Tercera del RD Ley 5/2002**).

### III. LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO DE LOS TRABAJADORES AGRARIOS

#### 1. Situación anterior a la reforma.

La situación anterior al RD Ley 5/2002 se basa en un sistema de protección por desempleo (conocido como Plan de Empleo Rural o PER) que ha beneficiado a los trabajadores eventuales agrarios, incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, mayores de 16 años y con domicilio en alguna localidad de las Comunidades Autónomas de Andalucía o Extremadura <sup>6</sup>.

A través de este sistema, mediante un programa de inversiones financiadas por el INEM, que subvenciona la contratación de trabajadores desempleados para hacer obras o actividades que previamente han sido declaradas o calificadas de interés social por las Corporaciones Locales, los Ayuntamientos reciben una subvención para la contratación de trabajadores desempleados y, durante ese período, ofrecerles un empleo como paliativo a su situación de desempleo.

El subsidio especial por desempleo para estos trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura representa un subsistema de protección por el cual, aquellos trabajadores con 35 o más jornadas reales (peonadas) cotizadas pueden acceder a un subsidio durante un máximo de seis meses, cuya cuantía es el 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional diario vigente en cada momento.

#### 2. Razones para la reforma.

El Gobierno <sup>7</sup> ha entendido que este sistema desincentiva el trabajo, ya que la protección que brinda no se relaciona con el empleo, siendo incoherente con la evolución del mercado de trabajo.

<sup>6</sup> La regulación de este sistema se contiene en las siguientes disposiciones:

- Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, por el que se regula el subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (*BOE de 11 de enero de 1997 y corrección de errores de 28 de marzo*).
- Ley 1/1997, de 7 de marzo, de Asimilación de Jornadas a los efectos del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (*BOE de 8 de marzo de 1997 y corrección de errores de 11 de marzo*).
- Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas (*BOE de 24 de junio de 1997 y corrección de errores de 13 de septiembre*).
- Real Decreto 3/2001, de 12 de enero, por el que se proroga la vigencia de las disposiciones transitorias del Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, por el que se regula el subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (*BOE de 13 de enero de 2001*).
- Real Decreto 433/2002, de 10 de mayo, por el que se proroga la vigencia de las disposiciones transitorias del Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, por el que se regula el subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (*BOE de 18 de mayo de 2002*).

<sup>7</sup> A través del documento de «Medidas de Reforma de la Protección por Desempleo y de la Ley Básica de Empleo», de 17 de abril de 2002 y, en concreto, por las explicaciones dadas en la alocución del Secretario General de Empleo, en la jornada técnica del día 9 de mayo, organizada por el CEF.



La protección no se relaciona con el empleo, ya que una persona que declare 35 peonadas, 60, 100 o 180, tiene derecho a un máximo de 180 días de protección. Por tanto, cuanto más tiempo trabaje, este trabajador no tendrá derecho ni a más períodos de protección ni a una mayor cuantía.

Este sistema fue diseñado para una época de principios de los años 80, en la que había una gran pérdida de puestos de trabajo en España (por ejemplo, en plena reconversión industrial), justificándose y cubriendo el objetivo de desarrollar las comarcas y pueblos más atrasados de Andalucía y Extremadura de forma razonable, mientras no ha habido trabajo.

Cuando la oferta de trabajo empieza a funcionar y cuando la modernización y competitividad llegan a Andalucía y Extremadura, empiezan a aparecer las siguientes incongruencias:

- Mientras baja el paro de una manera significativa, sin embargo y al mismo tiempo, sigue subiendo el número de beneficiarios del sistema y por tanto el coste del mismo. Pero es que donde más sube el coste es en las provincias más dinámicas; así en Huelva, Almería o en Cáceres, se ha multiplicado, prácticamente por cinco, el coste del subsidio, mientras que en aquellas provincias que no tienen ofertas de empleo, la evolución es coherente.
- Por otro lado, las entradas en este Sistema de protección tampoco tienen mucha relación con el perfil del trabajador eventual agrario. Así, desde 1996, el 75 por 100 de las nuevas altas en el Sistema son mujeres mayores de 40 años, lo que no se acopla al perfil tradicional del trabajador del «PER».
- Cuando hay un mayor volumen de ofertas de trabajo, los requisitos de entrada al Sistema son tan escasos que lo que se genera es la multiplicación de los posibles beneficiarios de una manera artificial.

### 3. Planteamiento de la reforma.

Las medidas de reforma de este Sistema de protección, llevadas a cabo a través del **Capítulo III del RDLey 5/2002 denominado «Protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios»**, así como en el **RD 459/2002, de 24 de mayo** <sup>8</sup>, pretenden:

- Mantener a todos los beneficiarios tal y como están, sin mover su régimen, pero cerrando las nuevas incorporaciones al Sistema.
- Evitar nuevas entradas, que ya no se producirán vía PER, sino que accederán a un sistema contributivo, con vocación de aproximación paulatina al Régimen General, de forma que ante más períodos cotizados se obtenga una mejor prestación, tanto en su cuantía, como en el reconocimiento de períodos de prestación en función del tiempo trabajado.

<sup>8</sup> Este Real Decreto (BOE de 25 de mayo de 2002) modifica los Reglamentos Generales sobre Inscripción de Empresas y Afiliación, Altas, Bajas y Variaciones de Datos de Trabajadores en la Seguridad Social y sobre Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, respecto al Régimen Especial Agrario de la misma.

- Suprimir compartimentos estancos, para que se tenga acceso a la prestación, no por la zona geográfica o sector en que se trabaje. Es decir, que el trabajo en el sector de la construcción, hostelería o en el campo, computará a efectos de cubrir períodos mínimos de cotización para la prestación contributiva de desempleo, eliminando la discriminación, tanto territorial, como en función del tipo de contrato de trabajo.

#### 4. Medidas adoptadas.

- **Suprimir la entrada a nuevos beneficiarios**, evitando el crecimiento desmesurado de este colectivo con personas ajenas a esta situación que, mediante la oportuna orientación, podrían aprovechar mejor las oportunidades existentes de inserción laboral. Esta medida se ha llevado a cabo por el **artículo tercero del RD Ley 5/2002**, del que se deduce que **no podrán acceder al subsidio**:
  - Los que lo soliciten por primera vez.
  - Los que no hayan sido beneficiarios del mismo en ninguno de los tres años naturales inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud.
  - Los que hayan extinguido su derecho al subsidio por sanción administrativa.
  - Los trabajadores que en la fecha de la solicitud incumplan la obligación de suscribir el denominado «compromiso de actividad».
- **Establecer un sistema de cotización obligatoria por desempleo para los trabajadores por cuenta ajena eventuales del Régimen Especial Agrario** de la Seguridad Social (REASS) en todo el territorio del Estado, incluidos los de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, **a partir del día 1 de junio de 2002**, con las siguientes peculiaridades contenidas en el **artículo cuarto, apartado 1.1 del RD Ley 5/2002**:
  - La base de cotización por desempleo se corresponde con la de jornadas reales.
  - El tipo de cotización y su distribución entre empresarios y trabajadores será el establecido con carácter general para el resto de los trabajadores eventuales.
  - La cuota a ingresar por el trabajador y por el empresario se reducirá respectivamente cada año en los siguientes porcentajes:

<b>En 2002</b> .....	<b>85 por 100</b>
<b>En 2003</b> .....	<b>70 por 100</b>
<b>En 2004</b> .....	<b>55 por 100</b>
<b>En 2005</b> .....	<b>40 por 100</b>
<b>En 2006</b> .....	<b>30 por 100</b>
<b>A partir de 2007</b> .....	<b>Sin reducción</b>

- **Acceso a la prestación por desempleo de nivel contributivo:** a partir de 1 de junio de 2002, los requisitos de acceso a la protección por desempleo de nivel contributivo, su cuantía y la dinámica de la protección (nacimiento, suspensión, extinción y reanudación del derecho) serán los establecidos con carácter general, con las **peculiaridades** siguientes, contenidas en el **artículo cuarto, apartados 1.2 y 1.3 del RD Ley 5/2002:**

- a) Exclusión de trabajos familiares a efectos de la protección por desempleo: el cónyuge, descendiente o ascendiente, o pariente, por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive o, en su caso, por adopción, del titular de la explotación agraria en la que trabaje no se considerará en situación legal de desempleo, por el cese en dicho trabajo. Por ello, ni cotizará por esta contingencia, ni tendrá derecho a la prestación por desempleo por los períodos de actividad correspondientes. Esta exclusión, se aplica también a los trabajadores agrícolas fijos, según el **apartado 4 del artículo cuarto del RD Ley 5/2002.**
- b) Duración de la prestación por desempleo: estará en función de los períodos de ocupación cotizada en los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar, de acuerdo a la siguiente escala:

PERÍODO DE COTIZACIÓN (EN DÍAS)	PERÍODO DE PRESTACIÓN (EN DÍAS)
Desde 360 hasta 539 .....	90
Desde 540 hasta 719 .....	135
Desde 720 hasta 899 .....	180
Desde 900 hasta 1.079 .....	225
Desde 1.080 hasta 1.259 .....	270
Desde 1.260 hasta 1.439 .....	315
Desde 1.440 hasta 1.619 .....	360
Desde 1.620 hasta 1.799 .....	405
Desde 1.800 hasta 1.979 .....	450
Desde 1.980 hasta 2.159 .....	495
Desde 2.160 .....	540

El **RD Ley 5/2002** prevé la posibilidad de que un trabajador eventual agrario haya figurado de alta como trabajador por cuenta propia o autónomo de forma inmediatamente anterior al acceso a la prestación por desempleo. En este caso, se le aplica la escala pero a partir de un mínimo de cotización de 720 días.

- c) La cotización a la Seguridad Social durante la percepción de la prestación contributiva será la que corresponda a los agrícolas fijos.
- d) Imposibilidad de acceso al subsidio por desempleo, que no es de aplicación a los trabajadores eventuales agrarios.

- **Cómputo recíproco de cuotas**, a efectos de la obtención de prestaciones por desempleo de nivel contributivo, de los períodos de ocupación cotizada tanto en el REA, como trabajador agrícola fijo, como en otros regímenes que tengan previsto cotizar por la contingencia de desempleo y los períodos de ocupación cotizada como eventual agrario (**art. cuarto, apartado 5 del RD Ley 5/2002**).

En este caso, pueden ocurrir dos cosas:

- a) Que se acredite que el mayor período no corresponde a un período de ocupación cotizada como eventual agrario: en este caso las prestaciones y, en su caso el subsidio, se regirán por la normativa general.
- b) Si el mayor período cotizado corresponde al trabajo eventual agrario: se aplican las normas específicas para estos trabajadores, independientemente de que la situación legal de desempleo se produzca por el cese en un trabajo eventual agrario, o no.

- **Límites a los beneficiarios del subsidio especial, al amparo de la regulación anterior** (RD 5/1997): las cotizaciones por jornadas reales computadas para prestaciones de desempleo de carácter general, no pueden computarse a efectos de este subsidio especial, y las computadas para reconocer este subsidio no podrán computarse para obtener prestaciones por desempleo de carácter general (**art. cuarto, apartado 6 del RD Ley 5/2002**). Además, se establece que las ayudas contempladas en el programa de fomento de empleo agrario para la realización de obras y servicios de interés general y social, no podrán tener como beneficiarios finales a los trabajadores eventuales del REA, mientras existan campañas agrícolas a los que los mismos puedan acceder por tratarse de un «empleo adecuado» (**Disp. Adic. Cuarta del RD Ley 5/2002**).
- Establecer la **obligación empresarial de comunicar las altas en la Seguridad Social de los trabajadores agrarios, con carácter previo al inicio de la actividad**, y posteriormente cada una de las interrupciones o bajas y reanudaciones o altas en la actividad agraria, asimismo, de cada trabajador. Esta obligación se contiene en el **RD 459/2002, de 24 de mayo**, por el que se modifican los Reglamentos Generales sobre Inscripción de Empresas y Afiliación, Altas, Bajas y Variaciones de Datos de Trabajadores en la Seguridad Social y sobre Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, respecto al Régimen Especial Agrario de la misma (BOE de 25 de mayo).

La finalidad de esta reforma, que **entrará en vigor a partir del día 1 de noviembre de 2002**<sup>9</sup>, es la de permitir un control efectivo de las altas y bajas y la cotización respecto a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el REA. Se permite además cursar altas y bajas por períodos fraccionados, así como el ingreso de las cuotas fijas por períodos inferiores al mensual, en función de la fecha en que se inicie o finalice la actividad agraria.

Esta medida implica un cambio en la relación de las empresas agrarias en el sentido de actuar de forma similar a las empresas del Régimen General, en cuanto a la comunicación de altas y bajas a la Seguridad Social.

<sup>9</sup> De acuerdo con la Disposición Final Única del RD 459/2002, citado.

## IV. MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO

### 1. Medidas a favor del empleo de la mujer.

Se trata de establecer una bonificación del 100 por 100 de los costes de Seguridad Social durante un año, en la contratación de mujeres que se reincorporan al empleo en los 24 meses siguientes a la fecha del parto.

Hasta ahora, el Programa de Fomento del Empleo contemplaba una bonificación en la cotización del 100 por 100 durante un año en el caso de la contratación de mujeres desempleadas inscritas en la oficina de empleo por 12 o más meses, que sean contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha del parto, de forma indefinida.

A este colectivo se añaden ahora (tras la modificación del Programa de Fomento de Empleo, por el RD Ley 5/2002), las mujeres desempleadas que lleven inscritas como demandantes de empleo menos de 12 meses, de tal forma que la bonificación se extenderá a todas las mujeres desempleadas.

### 2. Desempleados beneficiarios de la renta activa de inserción.

Se incluyen bonificaciones en la cuota empresarial de Seguridad Social por contingencias comunes, para la contratación de desempleados admitidos en el Programa de Renta Activa de Inserción (Disp. Final Primera del RD Ley 5/2002):

- 65 por 100 durante los 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del contrato (ya contenida en el Programa de Fomento de Empleo).
- 45 por 100 durante el resto de la vigencia del contrato si son trabajadores entre 45 y 55 años.
- 50 por 100 durante el resto de la vigencia del contrato si son trabajadores entre 55 y 65 años.

## V. LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

### 1. La reforma de la Ley Básica de Empleo.

Esta reforma no se ha llevado a cabo por el RD Ley 5/2002, estando prevista una nueva Ley Básica de Empleo, que sustituya a la actual Ley 51/1980, de 8 de octubre. Del contenido del documento elaborado por el Gobierno «Medidas de Reforma de la Protección por Desempleo y de la Ley

Básica de Empleo» de 17 de abril de 2002, y del borrador de dicha Ley, de 3 de mayo de 2002, cabe deducir las razones que aconsejan la modificación de la Ley Básica de Empleo de 1980, siendo las principales:

- **Ruptura del Monopolio del INEM en la intermediación:** la actual Ley Básica de Empleo contiene referencias sobre la gestión de la política de empleo ejecutada de manera monopolística por el Estado y a través del INEM. Esto ya no tiene sentido, cuando a partir de 1994, existen ahora junto con el INEM las Agencias de Colocación que realizan intermediación.
- **Transferencias de políticas activas e intermediación a Comunidades Autónomas:** el avance en el desarrollo del modelo constitucional de organización territorial del Estado que ha supuesto la transferencia de las competencias de gestión de políticas activas de empleo a favor de las Administraciones de las Comunidades Autónomas (ya son 12 las CCAA que gestionan la política de empleo).
- **Dimensión europea de las políticas de empleo:** la trascendencia que ha adquirido la dimensión europea de las políticas de empleo, enmarcadas en una estrategia europea de empleo y en los Planes Nacionales de Acción por el Empleo.
- **Fondos Europeos que financian las políticas activas:** la necesidad de articular los principios y reglas que, de acuerdo con la normativa comunitaria, son necesarios para asegurar la correcta aplicación y justificación de los fondos europeos.

## 2. Principios y contenidos básicos que han de inspirar la nueva Ley Básica de Empleo.

Se trata de que la Ley Básica de Empleo se convierta en un cuerpo legal que recoja las obligaciones, tanto del Estado, como de las Comunidades Autónomas, en la gestión diaria de las políticas de empleo y en su relación con el ámbito europeo.

Los principios y contenidos básicos que deben establecerse en la Ley, a través de la reforma propuesta son:

- Definición de la **Política de Empleo** en el marco de la política social y económica cuyo objetivo es lograr el pleno empleo, identificación de sus principios generales, de las previsiones para su planificación y ejecución de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, manteniendo relación con la Estrategia Europea por el Empleo a través de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.
- Definición del **Sistema Nacional de Empleo** como conjunto de instrumentos, medidas y acciones necesarios para promover y desarrollar la política de empleo, a través de los Servicios Públicos de Empleo Estatal y de las Comunidades Autónomas.

- Principios del Sistema Nacional de Empleo:
  - a) Ofrecimiento de un **servicio público y gratuito** que, garantizando la igualdad de oportunidades de acceso al empleo, ayude a los demandantes a conseguir un empleo y a los empleadores a encontrar a los trabajadores que necesiten.
  - b) Apoyo a la **movilidad geográfica** en los términos que permitan equilibrar las necesidades del mercado de trabajo con el desarrollo regional (algunas de estas medidas ya se contemplan en el RD Ley 5/2002, que establece un Programa de Fomento de la movilidad geográfica, en su Disp. Trans. Séptima, en desarrollo de lo dispuesto en el nuevo art. 228.5 del TRLGSS).
  - c) **Protección adecuada frente al desempleo** con puesta en práctica de políticas activas y protección económica, previa suscripción de compromisos voluntarios de actividad.
  - d) **Coordinación y cooperación** entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas para la prestación de un servicio eficaz al ciudadano. En este marco:
    - Se aprobarán por la **Conferencia Sectorial** planes anuales de trabajo.
    - Se mantendrá un Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (**SISPE**).
  - e) Participación institucional de los **interlocutores sociales**.
  - f) Participación en la gestión con los Servicios Públicos competentes de **entidades colaboradoras** públicas y privadas.
  - g) Impulso de la **modernización de los Servicios Públicos de Empleo** con aprovechamiento de las nuevas tecnologías.
- **Competencias** de los Servicios Públicos de Empleo Estatal y Autonómico. En síntesis, la ordenación de las medidas de fomento de empleo y normas de colocación, el seguimiento del mercado de trabajo en su conjunto y las estadísticas laborales corresponde al Servicio Público de Empleo estatal y la gestión de las políticas activas de empleo a los de las Comunidades Autónomas. El Servicio Público de Empleo estatal queda habilitado, no obstante, para desarrollar actuaciones de gestión directa identificadas en las leyes de presupuestos.
- Establecimiento de **fondos finalistas** para atención de desempleados previstos en los **Planes Nacionales de Acción para el Empleo**. En la distribución de fondos establecidos para políticas activas de empleo se determina la obligatoriedad de atender por los Servicios Públicos de Empleo competentes a un número determinado de desempleados y dar información al Servicio Público de Empleo estatal de los gastos realizados. Este nivel de información se extiende también a los programas cofinanciados por el Fondo Social Europeo.
- Definición de la **protección frente al desempleo** como conjunto de políticas activas que los Servicios Públicos de Empleo ponen a disposición de los desempleados que, queriendo y pudiendo trabajar, buscan activamente empleo o pretenden mejorar sus capacidades

y condiciones de ocupabilidad para integrarse en el mercado de trabajo. La protección podrá incluir, además, una prestación económica, cuando los demandantes de empleo reúnan los requisitos para ello.

- Suscripción de un **compromiso de actividad** por los desempleados que puedan resultar protegidos por la prestación económica por desempleo (esta medida ha sido incorporada en la regulación del TRLGSS referente a la ordenación del desempleo, a través del RD Ley 5/2002).
- La **intermediación laboral** se realizará por los Servicios Públicos de Empleo, las entidades colaboradoras que suscriban acuerdos con los mismos o entidades públicas y privadas que realicen procesos de cobertura de puestos de trabajo. La realizada por servicios y entidades deben asegurar la posibilidad de participación de todos los desempleados en dichos procesos, con independencia de su lugar de residencia y del ámbito en que se presenten las ofertas de trabajo, a fin de garantizar que la cobertura esté abierta a todo el mercado nacional y al del espacio económico europeo.
- Definición del concepto de **empleo adecuado** (definición ya contenida en el nuevo artículo 231.3 del TRLGSS, introducido por el RD Ley 5/2002).
- Posibilidad de que colectivos específicos **compatibilicen sus prestaciones** por desempleo con salarios (previsión ya contenida en el RD Ley 5/2002, ya comentada en este artículo).
- Regulación de los **contratos de inserción**.
- Nuevo régimen de **obligaciones, infracciones y sanciones** de los trabajadores, acorde con el texto de la ley y de la reordenación del sistema de prestaciones por desempleo.
- Ordenación de la **competencia sancionadora** sobre las infracciones leves y graves cometidas por los beneficiarios de prestaciones por desempleo por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de empleo que corresponderá, en todas las Comunidades Autónomas, a la Entidad Gestora de dichas prestaciones, ya que la misma afecta al régimen económico de la protección por desempleo, al suponer la reducción o la extinción del derecho a las prestaciones.

### 3. Modernización del INEM y de los Servicios Públicos de Empleo.

La reforma prevé la mejora de los medios y recursos humanos y materiales, así como el uso de las nuevas tecnologías del sector público de empleo, que le convierta, no en un mero registrador de parados y pagador de prestaciones, sino en un intermediador real y eficaz entre la oferta y la demanda, que es probablemente la obligación inatendida de estos últimos años.

Esta medida contribuiría a garantizar, por parte de los Servicios Públicos de Empleo, una atención personalizada a todos los desempleados, sean o no beneficiarios de prestaciones por desempleo.