



A LA MESA DEL CONGRESO

El **Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos - En Comú Podem - En Marea**, a iniciativa de la Diputada Yolanda Díaz Pérez y a través de su portavoz, Irene Montero Gil, presenta, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento del Congreso, la presente **PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**.

Madrid, a 22 de marzo de 2018

Pablo Iglesias Turrión

Irene Montero Gil

Lucía Martín González

Alberto Garzón Espinosa

Yolanda Díaz Pérez

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Constitución española.

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La prestación por desempleo dentro de la acción protectora de la Seguridad Social es una pieza clave de las políticas sociales del Estado del bienestar, junto a las pensiones y otros servicios, tanto desde el punto de vista de su elaboración teórica, como de su realidad práctica, esto es de su objetivo de procurar una renta sustitutiva del salario cuando la persona trabajadora pierde su empleo o no accede a un puesto de trabajo.

Se trata de abonar una prestación económica, pero también de que se lleven a cabo por parte de los servicios públicos acciones o políticas activas para mejorar la capacidad profesional de las personas, incluso su posible obsolescencia laboral, y su ocupabilidad, mediante acciones de formación y orientación, reciclaje, de técnicas de búsqueda de empleo, tutorías personalizadas, iniciativas de inserción profesional, rentas de inserción,



compromisos de actividad, incentivos a la movilidad profesional y geográfica; es decir, la coactivación de programas que combinen la prestación con medidas activas simultáneamente. En este marco se sitúan las obligaciones del perceptor de participar en las citadas acciones, así como de no rechazar ofertas de empleo convenientes o adecuadas (convenios n. 44 y 168 de la OIT).

La prestación de desempleo es una de las prestaciones de Seguridad Social expresamente mencionada en el artículo 41 de la Constitución como protección ante esta situación de necesidad para todos los ciudadanos lo que obliga a impulsar prestaciones de desempleo suficientes, bien de tipo contributivo o bien de tipo asistencial que vengan a completar el modelo contributivo.

De acuerdo con el artículo 263 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social- en adelante TRLGSS- la protección por desempleo se estructura en varios niveles: un nivel contributivo, que tiene por objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de jornada, un nivel asistencial, complementario del anterior, que garantiza la protección a las personas desempleadas que se encuentren en alguno de los supuestos incluidos en el artículo 274 del TRLGSS y las rentas de inserción, que se perfilan como un tercer nivel complementario del asistencial, que se dirige a personas desempleadas con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo. Fuera del sistema de la Seguridad Social se encuentran otras medidas en el ámbito de las Comunidades Autónomas, en el marco competencial de la asistencia social, como las rentas básicas, salarios sociales, ingresos mínimos, que tienen también como finalidad asistir a las personas en situación de necesidad derivada de la ausencia de empleo y con carencia de otras rentas, como otra forma más de luchar contra la pobreza y la exclusión social. Dadas las carencias de cobertura del sistema de Seguridad

Social y sus recortes, están adquiriendo un papel importante en la protección de las personas que se encuentran en paro, pero sin prestaciones estatales de la Seguridad Social, aunque a su vez también sufran la política de recortes. Las Comunidades Autónomas además de contemplar estas medidas se encargan también de ejecutar las políticas activas contempladas en las prestaciones por desempleo del sistema de la Seguridad Social lo que convierte el sistema en todavía más complejo y probablemente disfuncional.

El desarrollo de la Constitución en este punto ha consistido en mantener el régimen de tipo asegurativo, reforzando sus aspectos contributivos e introduciendo niveles que se presentan como asistenciales, pero que constituyen en general un nivel complementario de subsidios, pues suelen exigir haber disfrutado antes de prestaciones básicas contributivas y que sirve para prolongar la protección con prestaciones más bajas. Se produce así un entramado de prestaciones que se rigen por el principio de subsidiariedad en sus distintos niveles.

El nivel asistencial está destinado a la protección de los desempleados que por diferentes motivos, legalmente enumerados, no han podido volver a trabajar o acceder al nivel contributivo o han agotado éste (artículo 263.3 TRLGSS). Este nivel de protección no se configura como una protección asistencial pura y total, ya que la mayoría de los subsidios que conforman su contenido suelen derivar de la existencia previa de una prestación contributiva de menor o mayor duración (que necesariamente nació de unas cotizaciones realizadas con anterioridad). No existe, por tanto, en general ninguna prestación de desempleo propiamente asistencial con lo que el mandato constitucional estaría todavía incumplido.

La tendencia de la regulación del desempleo con las reformas desde hace muchos años ha ido en el sentido de la contención del gasto mediante el reforzamiento y

endurecimiento de los requisitos contributivos, y su sustitución por prestaciones complementarias de tipo asistencial, más bajas y de menor cobertura ya desde las reformas de 1992. Se ha producido, por tanto, un comportamiento claramente procíclico de estas prestaciones, una reordenación interna de los niveles de protección en favor de los asistenciales y una disminución del nivel de cobertura de los desempleados. Tras la reforma de 2002, se asiste además a un replanteamiento del propio concepto de desempleo por la vía de condicionar el derecho a la adopción y suscripción por parte del beneficiario de medidas de activación (compromiso de actividad) y limitación del rechazo de ofertas de empleo. Del endurecimiento de los requisitos de acceso y recorte de la cuantía de las prestaciones se pasó al endurecimiento de los requisitos del mantenimiento del derecho mediante compromisos de activación y sobrecarga de actuaciones u obligaciones de los propios perceptores, en defecto muchas veces de una actuación eficiente de los servicios públicos de empleo.

Los recortes de la etapa anterior no se rectificaron en una situación de crecimiento económico, ni se aprovecharon los excedentes recaudatorios de la época para mejorar las prestaciones sino que tales excedentes se destinaron a otros fines como cubrir déficits públicos. Además, es mayor el superávit en épocas de bonanza económica que el déficit en los años de crisis, por lo que las prestaciones se deberían cubrir mediante transferencias del Estado, sobre todo para los niveles asistenciales. Quizás cabría plantear una socialización total de la cobertura de estos niveles mediante la fiscalidad general y de ese modo mejorar los niveles contributivos al liberar a las cotizaciones de hacerse cargo de los niveles asistenciales, aunque se correría el riesgo entonces de reducir el tipo de cotización y no generar ingresos suficientes para una cobertura suficiente en el nivel contributivo.

En el sistema español se atiende tanto por razones de orden financiero y presupuestario como del planteamiento liberales clásicos, según los cuales hay que evitar la instalación en posiciones de subsidio por parte del perceptor, a que, de un lado, el nivel mínimo a garantizar esté más próximo a un nivel de asistencia (el 80 % del IPREM vigente en cada momento, en general, aunque por encima del nivel de las prestaciones no contributivas) (artículo 278 del TRLGSS) que al nivel contributivo. Y lo mismo cabe argumentar respecto a la duración de las prestaciones, que no se contemplan sino con carácter temporal, no de manera indefinida.

A ello hay que añadir que el legislador ha pretendido otorgar a este nivel cada vez más importancia y más que complementario se está configurando como el núcleo de la prestación, consecuencia también de los procesos de precarización del mercado de trabajo y del paro de larga duración, sobre todo en ciertos colectivos.

II

La crisis que arranca en 2008 ha dado lugar a las reformas que se llevan a cabo a partir de 2012 en una nueva fase de política de recortes en aspectos aparentemente menores, pero que se suman a una regulación ya de por sí ineficiente e insuficiente para atender las necesidades de los parados con el grave perjuicio para los afectados, sus familiares, la actividad económica y la cohesión social. Las comunidades autónomas también han sufrido la política de recortes presupuestarios, lo que ha afectado también a las rentas mínimas, básicas o prestaciones similares.

Las reformas regresivas llevadas a cabo por el Real Decreto-ley 20/2012 y normas posteriores han incidido en la cuantía de la prestación básica y en el alcance de los subsidios, su duración y en la forma de determinar la carencia de rentas, recortando y dificultando el acceso al mismo por sujetos que antes hubieran sido beneficiarios. Pese a

que incluso en épocas de fuerte recesión económica el nivel contributivo no presente déficits sino que se cubre suficientemente por la cotización actual de las trabajadoras y trabajadores, se le somete a nuevos recortes y también a los niveles asistenciales cuando su lógica no es contributiva ni tampoco debería serlo su forma de financiación.

Son medidas derivadas de la política de recortes (Real Decreto-ley16/2012 y Real Decreto 1192/2012 y Real Decreto-ley20/2012), complementadas por otras medidas afectan a las prestaciones de desempleo y Renta Activa de Inserción (Real Decreto-ley16/2014). Se ha alegado la crisis y el objetivo de reducción del gasto público-un 40% en tres años- para endurecer el acceso y disfrute de las prestaciones como ya ocurrió con las reformas que se produjeron tras la crisis de principios de los noventa. Por otro lado el paro masivo y la duración limitada de las prestaciones han llevado a tener que introducir medidas coyunturales, parches asistenciales, que se han presentado como nuevos niveles complementarios de los ya existentes, que no solo no han sido eficientes, sino que también han sufrido endurecimientos de requisitos y políticas de recortes como el llamado Plan Prepara (Real Decreto-ley1/2011, de 11 de febrero, y su sustitución por el Programa de Activación para el Empleo por el Real Decreto-ley16/2014, de 19 de diciembre y que se ha venido prorrogando año tras año). Recortes que han afectado también a las políticas activas que han sufrido una restricción presupuestaria entre 2011 y 2016 de 2.500 millones de euros, un 35%. El espectacular crecimiento como consecuencia de la crisis de los beneficiarios de la renta activa de inserción (RAI) (de 67.567 en 2008 a 265.098 en 2014, si bien el aumento es menor a partir de 2014, al pasar a 233.000 en 2015 y a 220.032 en septiembre de 2016) no supone que este nivel de protección haya estado exento de recortes, que han disminuido o frenado el aumento del número de posibles beneficiarios (ya en el plan Prepara y luego en el Programa de activación para el empleo con un impacto ya limitado sobre el número de parados) al destinarse solo a quienes hayan agotado prestaciones anteriores, parados de larga duración y/o con responsabilidades familiares y estén inscritos un año como

parados. El cómputo de las rentas se convierte también en familiar. Y además solo puede percibirse durante seis meses y una sola vez, aunque al finalizar persista la situación de desempleo. Solo se trata de una acción protectora provisional y momentánea, ni siquiera estable, que cubre lagunas pero de una manera poco sistemática, poco eficiente e insuficiente. La situación del desempleado que agota las prestaciones contributivas pasa por diversas situaciones pese que no se ha producido cambio alguno como parado. No se ha convertido en un nivel asistencial único en el que se integraran todas estas medidas, por razones de coste y de la visión neoliberal negativa de las prestaciones por desempleo aun cuando sean de cuantía tan baja y de duración temporal.

Así, tras el Real Decreto-ley 20/2012 se modificó el artículo 270 del TRLGSS reduciendo en la prestación básica el porcentaje a aplicar a la base reguladora del 60% a partir del 181 día al 50%, lo que supone una reducción de un 16'6%. Late en el fondo la clásica visión liberal negativa sobre la propia existencia de las prestaciones por desempleo. Una norma cuya finalidad es reducir el gasto se presenta a la vez como una medida de presión para que la persona perceptora no se instale en posiciones pasivas de subsidio sino que se vea presionada a buscar activamente empleo. Pero este argumento no es una novedad que haya venido a introducir la reforma de 2012 del gobierno del PP sino que las reformas de la Ley 22/1992 del gobierno del PSOE ya lo utilizaron al reducir en aquel momento los porcentajes a aplicar a la base reguladora del 80% al 70% los primeros seis meses y del 70% al 60% a partir de los seis meses y disminuir de este modo la tasa de sustitución pues como afirmaba la exposición de motivos de la Ley 22/1992 *“moderar las elevadas tasas de reposición de la prestación contributiva en relación con los salarios dejados de percibir, en tanto tales tasas pueden desincentivar la búsqueda de empleo”*. EL Real Decreto-ley 20/2012 no hace sino seguir esta senda introduciendo un nuevo recorte en el porcentaje a aplicar a partir del día 181. El recorte además perjudica a las personas beneficiarias con salarios medios pues los salarios altos



ya se encuentran limitados de todos modos por la aplicación del tope máximo. Para los bajos, dice el Real Decreto-ley 20/2012, el recorte se vería compensado con el tope mínimo.

También se introducen medidas que refuerzan la contributividad en los supuestos de pluriempleo, en el cómputo de periodos cotizados (artículo 266.b) TRLGSS) y en las cuantías mínimas y máximas (artículo 270.3 tercer párrafo), si bien en tal caso elevando a ley una interpretación jurisprudencial.

La Ley 27/2009, de 30 de diciembre, contempló una posible reposición de hasta 120 días de prestación por desempleo. La Ley 35/2010, de 17 de septiembre y el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, reiteraron el derecho a la reposición de la duración de la prestación por desempleo con un límite máximo -esta vez- de 180 días. La Ley 3/2012 mantuvo en sus propios términos lo establecido en el Real Decreto-Ley 3/2012. Y el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, amplió el plazo para la reposición del derecho a la prestación por desempleo, alcanzando a los despidos que se produzcan hasta el 31 de diciembre de 2014. Dispuso que cuando una empresa haya suspendido contratos de trabajo y posteriormente se extingan contratos, las personas afectadas 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 las suspensiones o reducciones de jornada se hayan producido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013, ambos inclusive; y la extinción se produzca entre el 12 de febrero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014.

Se trataba de una medida positiva frente a la crisis, pero meramente coyuntural, cuando debería haberse configurado como una medida estructural y de apoyo la flexibilidad interna como alternativa a los despidos y extenderse también a las trabajadoras y

trabajadores del sector público. La suspensión o reducción de jornada ha sido muy eficaz y muy utilizada mientras se reconoció el derecho de reposición. De 94.119 personas que accedieron a la prestación en 2008 se pasó a 2.131.704 en 2009 habiéndose producido desde entonces hasta 2014 12'5 millones de altas en la prestación por este motivo, más de dos millones al año en promedio.

En los subsidios la deficiencia fundamental es el acceso, al precisar también actividad laboral previa, su duración limitada y su cuantía, que es muy baja, por lo que difícilmente permite alcanzar un nivel de rentas suficiente, lo que apenas ha variado desde la reforma de 1992 (artículo 277 TRLGSS). Los subsidios, tras una fase expansiva de la prestación básica, pasan a ser predominantes una vez se va agotando ésta en la segunda fase de la crisis a partir de 2013 (a finales de 2015 frente a 819.013 beneficiarios de prestación básica había 936.329 para el conjunto de subsidios). En los últimos años han tenido más peso relativo los subsidios hasta tal punto que incluso en varios ejercicios (de 2010 a 2014) han supuesto más de la mitad de las nuevas altas en prestaciones pasivas y por ello el gasto en estas prestaciones es más bajo, dada su cuantía y duración. Y quizás pese a ello o precisamente por ello las reformas de 2012 recortan también este nivel mediante una serie de medidas.

En primer lugar, se modificó el requisito de carencia de rentas al incrementarse el valor de los rendimientos que puedan deducirse del montante económico de su patrimonio al aplicarle en lugar del 50%, el 100% del tipo de interés legal del dinero (artículo 275.4 del TRLGSS). Habría que volver al 50% modificando el citado artículo.

En segundo lugar en caso de trabajo a tiempo parcial la cuantía del subsidio, que tradicionalmente era proporcional a las horas previamente trabajadas, lo que no parecía coherente con la finalidad asistencial del subsidio, vuelve a serlo tras la reforma de 2012. Dado que el trabajo a tiempo parcial es predominantemente femenino la Ley de

igualdad 3/2007, de 22 de marzo, había modificado el artículo 217.1 del TRLGSS y establecido que la cuantía sería la misma que en un trabajo a tiempo completo, esto es, el 80 % del IPREM, sin la aplicación por tanto de proporcionalidad alguna en función de la parcialidad. No obstante, tras el Real Decreto-ley 20/2012 se vuelve a un criterio de estricta proporcionalidad: la cuantía se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas en los supuestos previstos en los apartados 1.a), 1.b), 3 y 4 del artículo 274 del TRLGSS (artículo 278 TRLGSS). La presente proposición de ley plantea la modificación del artículo 278 del TRLGSS suprimiendo el criterio de la proporcionalidad.

En el llamado subsidio de prejubilación, tras el Real Decreto-ley 20/2012, se ha elevado la edad de 52 a 55 años, con lo que quedan desprotegidas muchas personas que se encuentran comprendidos en esa franja de edad y que con anterioridad a la citada reforma hubieran podido acceder al subsidio.

Pero es que incluso para las personas de más de 55 años el acceso se ha hecho más difícil tras la Disposición Final 1ª del Real Decreto-ley 5/2013 que pasa a configurar el requisito de carecer de rentas como si se tratara de un subsidio por cargas familiares, en lugar de computar únicamente las rentas del beneficiario. Resulta poco coherente que se condicione el acceso a las rentas de la unidad familiar y luego la cuantía del subsidio no tenga en cuenta las circunstancias y necesidades familiares. Al contrario, el Estado y la Seguridad Social trasladan la carga a la economía familiar desentendiéndose de la protección como ocurre a veces en las pensiones no contributivas. La regulación parece estar olvidando las especiales dificultades que tiene este colectivo para reingresar en el mercado laboral, como reconoce la regulación de las políticas activas al considerarlo destinatario prioritario de las mismas (D.A. 8ª del Real Decreto-ley 5/2013).

Por otra parte, la duración del citado subsidio se modifica tras el Real Decreto-ley 20/2012 pues encuentra como límite temporal máximo el momento en que el

beneficiario pueda enlazar con la pensión de jubilación de tipo contributivo en cualquiera de sus modalidades, luego no necesariamente dura hasta la edad ordinaria de jubilación si cabe el acceso a jubilación anticipada (artículo 277.3 TRLGSS tras el Real Decreto-ley 20/2012) lo que acaba convirtiendo ésta en jubilación forzosa. Esta es la verdadera finalidad de la reforma y no lo que afirma la exposición de motivos cuando dice que de este modo se pretende “incentivar el alargamiento de la vida activa”.

Además, el Real Decreto-ley 20/2012 redujo el abono automático, en su caso, de las cotizaciones a la Seguridad Social, correspondientes a la contingencia de jubilación en los supuestos que se establecen en el artículo 280 (en subsidio para mayores de 55 años), pues mientras que antes el porcentaje era del 125 % de la base mínima tras el Real Decreto-ley 20/2012 pasa a ser el 100% de la base mínima (artículo 280.3 TRLGSS) lo que tiene efectos negativos sobre la propia cuantía de la futura pensión de jubilación. La presente proposición de ley plantea modificar el artículo 280.3 del TRLGSS y volver al 125% de la base mínima. Y también la subvención de la aportación de la persona trabajadora en la prestación básica de un 35% por parte de la entidad gestora y que habría que recuperar.

Téngase en cuenta que este subsidio era uno de los más numerosos (un 35'1% del total), junto con el de prolongación por cargas familiares (un 30'2% del total), y tras la medidas introducidas, retraso en la edad, reducción de su duración y forma de computar las rentas, el número de perceptores ha ido reduciéndose.

Este sistema contributivo que afecta tanto a la prestación básica como al subsidio contributivo lleva a que los jóvenes que nunca han accedido a un empleo o habiéndolo hecho, si éste ha sido de corta duración, no tengan prestaciones pues pese a estar inscritos como parados al no ser desempleados que hayan trabajado antes no reúnen los requisitos. Incluso los niveles complementarios y las prestaciones extraordinarias

están exigiendo haber pasado antes por las demás prestaciones. De 404.805 jóvenes parados inscritos en las Oficinas de Empleo en 2015 solamente 67.300 percibían prestaciones por desempleo según datos del SEPE. Para tener derecho a un subsidio asistencial se requiere una cotización de seis meses o al menos de tres, pero en ambos casos si se tienen cargas familiares (artículo 274.3 TRLGSS).

Según los datos de la EPA la tasa de desempleo de las personas jóvenes menores de 25 años se situó en 2017 en un 38'2 %. En 2016 de los 9.519.000 jóvenes de 16 a 34 años 3.197.900 estaban fuera del mercado de trabajo y 1.724.300, el 37'3 %, dentro del mercado de trabajo, estaban en paro. Y entre los menores de 30 años que tienen trabajo el 59'56 % lo llevan a cabo a través de una modalidad temporal, el 22'3 % de duración inferior a 3 meses. Solo el 10'1 % tiene un contrato de formación. Es decir, los jóvenes sufren altas tasas de paro y, si tienen trabajo, altas tasas de temporalidad y rotación en el trabajo.

Otra alternativa sería adecuar el requisito de carencia para el acceso a la prestación básica en función de la edad, como hacen otros países (por ejemplo, Austria) y establecer una diferencia entre los que tienen menos de 30 años y los que tienen 30 años o más. Para los primeros la carencia no sería de 365 días sino de 180 y con la misma duración de cuatro meses y en consecuencia se procedería a modificar el artículo 269.1 del TRLGSS.

El sistema contributivo por otra parte en la prestación básica no es puro pues sufre dos correcciones. Una, la previsión de topes mínimos y máximos con una finalidad redistributiva interna entre perceptores, que si bien debe mantenerse, no obstante debe calcularse sobre el IPREM vigente en el momento de disfrute de la prestación, no del nacimiento del derecho, pues pueden darse situaciones de reanudaciones, para mantener una tasa de sustitución de rentas de activo que cumpla con la suficiencia de

las prestaciones exigida por el artículo 41 de la Constitución. La desvinculación del tope máximo del SMI para vincularlo al IPREM y no al 100 por cien ha supuesto una progresiva reducción de la cuantía máxima de la prestación contributiva en términos reales. Y en caso de trabajo a tiempo parcial el tope mínimo viene constituido por la base reguladora adoptada para el cálculo de la prestación. A tal efecto se modifica el artículo 270.3 del TRLGSS. Y otra, mediante la fijación de una escala de duración por tramos en función de la ocupación cotizada (artículo 269.1 del TRLGSS) que perjudica las cotizaciones intermedias y tiene por objeto una reducción de costes en comparación con una situación de incremento lineal del periodo cubierto por la prestación. Por ello se propone eliminar la escala y aplicar una proporcionalidad estricta, la actual, un tercio, pero sin tramos o escalones. La proporcionalidad sería más favorable en caso de perceptores menores de 30 años.

Hay que intervenir también en la relación y tránsito entre las prestaciones de desempleo y la de incapacidad temporal (IT) a que se refiere el artículo 283 del TRLGSS. No cabe equiparar en cuanto a cuantías y duración ambas prestaciones, pues la persona en situación legal de desempleo que se encuentra en IT no reúne el requisito de capacidad para trabajar exigido por el artículo 262.1 del TRLGSS por lo que la situación de IT en que se encuentre debe seguir el régimen propio de esta prestación y no mezclarse con la de desempleo adoptando su cuantía y computando en su duración.

III

Por otra parte no todos las personas con relación laboral tienen derecho a las prestaciones de desempleo, pues están excluidas las empleadas de hogar, pese a su inclusión en el Régimen general de la Seguridad Social como sistema especial (artículo 251 del TRLGSS). Suponen 624.100 personas en 2015 según la EPA, es decir, el 7'00% del total de las personas ocupadas, de las que 565.800 son mujeres, lo que nos indica que el

componente de género es muy importante desde el punto de vista de la discriminación indirecta. Cabría extender la protección al colectivo, previa modificación de la normativa laboral contemplada en el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, y concretamente del artículo 12 sobre el control de cumplimiento de la legislación laboral relativa a esta relación laboral ampliando las facultades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin las limitaciones actuales, haciendo prevalecer la consideración de centro de trabajo sobre la de vivienda privada. No tiene sentido, por otra parte, volver a retomar la iniciativa de crear un grupo de expertos tal como contemplaba la incumplida disposición adicional segunda del citado Real Decreto sobre evaluación de impacto, régimen de extinción del contrato y protección por desempleo para que realice un informe sobre la viabilidad de establecer un sistema de protección por desempleo adaptado a las peculiaridades de la actividad del servicio del hogar familiar que garantice los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera. Se suprime en consecuencia la letra d) del artículo 251 del TRLGSS.

El sistema se había configurado históricamente sobre la base del trabajo indefinido y estable con periodos de paro friccional. Pero todo esto cambió por las características del mercado de trabajo español, basado en la excesiva contratación temporal y rotación entre trabajos lo que repercute en el acceso a la prestación, en su cuantía y en su duración y en que consiguientemente aumente el número de perceptores del subsidio contributivo o por prolongación. Ya la causa más relevante del acceso a la prestación contributiva es la finalización de los contratos temporales (entre un 49'1% y un 54% según las fuentes, el resto corresponden a los despidos de indefinidos con largas carreras de cotización incluso hasta 2014), dada la importancia y elevada rotación laboral de esos contratos, más que por despidos individuales o colectivos. Y del 24'6% de los que acceden al subsidio contributivo por no alcanzar doce meses cotizados, el 64'2% proceden de finalización de un contrato temporal. Y también las altas por

reanudación de prestación suelen derivar en un alto porcentaje (un 45´2%, por ejemplo, en 2014) de finalización de contrato temporal. Ello lleva también a que en la duración de la prestación, al estar en función de lo cotizado, el porcentaje más alto se concentre entre 121 y 240 días. Y que al agotar esa prestación el subsidio de prolongación sea el más utilizado, hasta 720 días dada la gravedad del paro de larga o muy larga duración con cargas familiares.

En este sentido y desde un punto de vista meramente jurídico el modelo contributivo perjudica doblemente pues el cómputo de las cotizaciones que han servido para acceder a un derecho no se puede hacer servir para futuras prestaciones, pese a que éstas no se hubieran agotado. Tampoco en caso de que por un nuevo trabajo se genere un nuevo derecho. En este caso las cotizaciones que sirvieron para la prestación por la que no se opta se pierden, lo que es una injusticia contributiva y no incentiva la aceptación de trabajos que generen la apertura de nuevos periodos o que sean de duración superior a un año. Dada la situación de precariedad laboral habría que modificar el artículo 269.2 y 3 del TRLGSS y permitir computar cotizaciones que aunque hayan servido para el disfrute de periodos de desempleo no se utilizaron en su totalidad, cuando estos no se agotaron, y también de cotizaciones por trabajos intercurrentes por los que no se hubiera optado para abrir un nuevo derecho.

En cuanto al trabajo a tiempo parcial hay que equiparar el tiempo parcial vertical y horizontal a efectos de desempleo, especialmente tras la STJUE de 9 de noviembre de 2017. Si se aplica la normativa nacional para la duración de la prestación por desempleo (LGSS artículo 269.2 y RD 625/1985 artículo 3 y 4) y únicamente se tienen en cuenta los días trabajados se penaliza el trabajo a tiempo parcial vertical doblemente: por suponer una prestación por un importe proporcionalmente inferior a la del tiempo completo y porque en la duración de la prestación sólo se tienen en cuenta los días efectivamente trabajados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

(TJUE) concluye que el sistema utilizado en España para determinar la base de cálculo de la duración de la prestación por desempleo es discriminatorio con las mujeres en los casos de trabajo a tiempo parcial vertical (el que reduce los días de la semana que se trabajan, y no el número de horas al día). La directiva europea "se opone a una legislación que, en el caso del trabajo a tiempo parcial 'vertical', excluye los días no trabajados del cálculo de los días cotizados, reduciendo de este modo el periodo de pago de la prestación por desempleo, cuando se ha comprobado que la mayoría de las personas que trabajan a tiempo parcial 'vertical' son mujeres que resultan perjudicadas por dicha legislación". Además, el TJUE entiende que la legislación nacional controvertida no parece la adecuada para garantizar la correlación que debe existir entre las cotizaciones pagadas por la persona trabajadora y los derechos que puede reclamar en concepto de prestación por desempleo, ya que la trabajadora o trabajador a tiempo parcial de este tipo (vertical) recibirá una prestación por desempleo de una duración inferior a la de una trabajadora o trabajador a jornada completa o parcial horizontal que haya abonado las mismas cotizaciones. Se procede por tanto a dar nueva redacción al artículo 269.2 del TRLGSS.

Por otra parte, los fijos discontinuos, si bien gozan de la misma protección por desempleo que las demás trabajadoras y trabajadores por cuenta ajena en cuanto a la prestación básica, en cuanto a los subsidios tienen ciertas peculiaridades que llevan a diferencias de tratamiento injustificadas, en especial por la exclusión del subsidio de más de 52 años – edad vigente en su momento- sobre la que se pronunció el Tribunal Constitucional avalando la diferencia o desigual tratamiento (STC 53/2004, de 15 de abril). Resulta cuanto menos opinable y discutible justificar la exclusión del subsidio para mayores de 52 años, como hace la sentencia citada sobre la base de que los periodos de inactividad no son técnicamente una situación de desempleo, puesto que no se produce la pérdida de un empleo preexistente, pues parte de una noción considerablemente sesgada de la

normativa sobre desempleo, pues sí se considera como situación protegida en el propio nivel básico. No se acaba de entender que las diferencias reaparezcan en el nivel asistencial que la mayoría de las veces no es sino un nivel complementario de aquél. Al menos, no basando tales diferencias en la consideración de la situación legal de desempleo protegida: no se puede decir que una situación legal de desempleo lo es a efectos de la prestación y no es al mismo tiempo a efectos del subsidio. Ello lleva a veces a perversiones en el uso de la contratación, pues se acaba renunciando a derechos laborales, como la estabilidad en el empleo, y a optar por la precariedad con la finalidad de acceder a los mismos subsidios que las demás trabajadoras y trabajadores. De ahí la importancia de la calificación del contrato entre eventual o fijo discontinuo, o el disfraz de la figura del fijo discontinuo mediante contratos eventuales para posibilitar el acceso pleno a los subsidios en el régimen general común. El cese definitivo presupone que deja de ser fijo discontinuo y que pasa a considerarse como un trabajo común lo que tiene especial relevancia para los subsidios asistenciales. De otra parte se interviene también en la duración del subsidio modificando la regla de la proporcionalidad en relación con las cotizaciones, adoptando no las del año anterior sino un promedio temporal más amplio.

En cuanto al concepto de cargas familiares el artículo 275.2 de la LGSS se refiere a cargas familiares valorando inicialmente la renta individual para la determinación de su existencia para luego contemplar un promedio, pese a que no se hubieran considerado inicialmente como carga. Se divide por el número de miembros de la unidad familiar. Pero como ésta ha de ser «constituida» a efectos de entender quiénes son carga, acaba considerándose primero este concepto (artículo 275.1 LGSS) y luego el de renta familiar (artículo 275.2 LGSS), en el que ya se considerarán todas las que se aporten, incluso por los que no son alegables como carga (por superar el nivel individual de renta, por superar la edad, etc.), siempre que formen parte de la unidad familiar. El criterio de carga es individual, mientras que el de renta es global, y son dos momentos separados

según la LGSS. Esta configuración puede llevar a injusticias cuando se excluya como carga alegable a un familiar que supere las rentas, pero la unidad familiar no.

Quizás por ello la jurisprudencia sostiene que el que no sea carga y no impida que luego sean consideradas sus rentas dentro de la unidad familiar, tampoco significa que deba excluirse del divisor como un familiar más a la hora de hallar el promedio. Como dice la jurisprudencia hay que hacer una interpretación finalista del artículo 275.2 de la LGSS. Primero se observa si hay cargas. De darse alguna carga, hay que ir luego al número 1 del artículo y ver la situación económica familiar con todos sus componentes tomando en consideración todos los ingresos, pero también como cargas todos los miembros de la familia para ver si en su conjunto se halla en situación de necesidad protegida.

Esta proposición de ley recoge en el propio articulado esta tesis jurisprudencial y además se modifica el criterio del requisito de carencia de rentas calculándose como promedio familiar de manera que mientras que actualmente el beneficiario que tiene rentas superiores al 75% del SMI excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias no tendría derecho, aunque el promedio de la unidad familiar en su conjunto no alcance tal nivel, en la reforma que se propone sí tendría derecho.

IV

Las consecuencias de estas reformas en plena crisis económica para contener el aumento del gasto derivado del aumento del paro consecuencia de la misma es una protección por desempleo poco generosa, insuficiente y deficiente, de prestaciones que además han ido menguando, en su tasa de cobertura -que ha caído en torno a veinte puntos desde 2010, pasando de un 78,44% en 2010 a un 56,0 % en 2017- y en su alcance e intensidad (cuantía media de la prestación, tasa de reemplazo o sustitución y duración). El descenso de la tasa de cobertura se debe a que desde 2010 el número de

bajas en la protección es superior al número de altas, es decir, que pese al aumento del número de personas paradas disminuye el número de perceptoras porque aquellas cumplen en menor medida los requisitos y las condiciones de acceso a la prestación y en particular la duración máxima, a la vez que aumenta el paro de larga duración, a lo que hay que añadir las políticas de recortes que se producen a partir de 2012.

El problema no es, por tanto, a partir de estos datos, como dicen algunos economistas, de generosidad, sino de escasez. Es un modelo menos protector que el de los países de nuestro entorno, pues aunque en su conjunto el gasto en relación con el PIB sea alto, por encima de la media europea, al ser su comportamiento procíclico, en nuestro modelo productivo el desempleo es estructural, siempre el doble de la media europea y fuertemente vinculado al ciclo económico es decir una adaptación al mismo en términos de cantidad de trabajo mediante alta temporalidad, y fuertes procesos de creación y destrucción de empleo en periodos breves. La relación entre la desaceleración económica y la rápida destrucción de empleo genera un problema de sostenibilidad del sistema de protección por desempleo que hace que el aumento del gasto global se haga a costa del gasto por parado, que es por ello inferior al de otros países de nuestro entorno, es decir, el gasto en políticas pasivas en relación al número de personas beneficiarias es más bajo que la media europea. La generosidad del sistema español sigue siendo más reducida en atención al elevado número de beneficiarios. Y eso que el sistema deja sin protección a casi la mitad del paro registrado y a más de la mitad del paro estimado por la EPA. Así en 2016 el número de perceptores sumando prestación básica y subsidio es se mueve entre 1,904.689 y 2.147.553 ante los 3.766.700 que constan en la EPA en 2017, aun habiéndose reducido el paro desde 2016 a 2017 situándose actualmente en un 16'55 %.

Por otra parte la mayoría del gasto se destina a prestaciones pasivas (prestaciones económicas y cotizaciones), dos tercios del gasto total, más que a políticas activas- entre

un 15 y un 25% de gasto sobre el total con tendencia descendente a partir de 2011 llegando a niveles de antes de la crisis, en la fase más aguda de desempleo - y dentro de éstas más a incentivos al empleo como subvenciones y bonificaciones a las empresas y al autoempleo, que a servicios de empleo como verdaderos agentes de empleo con bajas tasas de intermediación (un 17%) y a los derechos de los perceptores mediante diseños de reinserción laboral, formación, recualificación y orientación profesional más eficaces. La reconsideración de las políticas activas de empleo hacia estas últimas podría traducirse en la reutilización del gasto en incentivos traspasándolos a otras políticas activas con mejores rendimientos sin necesidad de incrementar el gasto. Cerca de la mitad de los incentivos al empleo que se aplican en Europa provienen de España, por lo que el peso de los incentivos parece desproporcionado además de poco eficiente.

Ello tiene graves consecuencias para los afectados y sus familiares: aumento de la desigualdad, del riesgo de pobreza y exclusión social de una cuarta parte de la población bien por no acceder a prestaciones o bien por percibir prestaciones de cuantía muy baja, especialmente en el caso de subsidios, bien por el agotamiento de su percepción. De este modo el sistema español de desempleo no juega su papel de sostener la demanda agregada ni de estabilizador económico.

El peso de los subsidios sobre el total es cada vez mayor porque su número aumenta conforme van agotando los parados las percepciones básicas, cada vez por otro lado de menor duración por la precariedad laboral y la duración de los contratos, pasando el porcentaje de beneficiarios de subsidios sobre el total de perceptores prestaciones del 33% en 2008 al 66% en 2015. En 2016 sigue siendo superior: 710.000 perciben la prestación básica, 826.018, subsidios.

Ello se combina con la rotación laboral, es decir, la alternancia entre contratación temporal y prestación de desempleo, muchas veces incluso con la misma empresa. Un

28% de beneficiarios de prestaciones por desempleo vuelve a la misma empresa en la que se encontraba antes de percibir la prestación que de media se sitúa en 62 días.

Lo que se viene a añadir a los déficits estructurales del sistema español de protección por desempleo tal como se ha ido configurando y diseñando en diversas etapas: el enorme peso de la lógica contributiva, que lleva a la exclusión de la cobertura de amplios colectivos, como los que no han trabajado anteriormente lo que afecta sobre todo a los jóvenes, la alta volatilidad y precariedad en el empleo característica del mercado de trabajo español y de su modelo productivo, la deficiente articulación del nivel asistencial que margina a los jóvenes y afecta de manera grave a los parados de larga duración, la baja intensidad de su acción protectora. La cuantía de 426 euros, congelada desde 2010, ha supuesto una pérdida del 7% del poder adquisitivo, sin tener en cuenta, además, la situación familiar salvo para trasladar la carga a los demás familiares, y la incapacidad para hacer frente a una situación española de paro estructural: en las fases económicas expansivas la tasa de paro no baja del 8% y en las fase recesivas se dispara rápidamente hasta el 20 % o más. La elevación de esta cuantía de 426 euros a la actual de 430,27 no palia estas deficiencias. El sistema español no resulta adecuado ni eficiente en ninguna de las dos fases para dar la necesaria cobertura a personas desempleadas de un mercado de trabajo “patológico” (inestabilidad y precariedad laboral, abuso y utilización fraudulenta de la contratación temporal, recurso prioritario al despido cada vez más facilitado y abaratado como política de ajuste por las reformas laborales de estos últimos años).

El sistema no es capaz de dar soluciones al paro estructural ni al paro de larga duración con los graves efectos para los desempleados: dificultades para volver al mercado de trabajo, ausencia de verdaderas políticas activas, descualificación profesional, perjuicios en la carrera asegurativa para otras prestaciones y riesgo de exclusión social con graves deficiencias en términos de género y de edad. El riesgo de caer en la pobreza y en la



exclusión social de los desempleados era de un 45% en 2014 y, pese a la recuperación del crecimiento del PIB, sigue siendo alto. Y ahí se sitúa el papel que se ven obligadas a jugar las Comunidades Autónomas a través de rentas básicas y medidas de salario social.

V

La presente proposición de ley introduce modificaciones en la regulación de la prestación por desempleo contenida en el TRLGSS, para revertirla a la situación anterior a las últimas reformas. Algunas de esas modificaciones ya se han ido enunciando, por lo que cabe la siguiente recopilación.

Se vuelve a computar en la base reguladora de la prestación básica las horas extraordinarias, ya que se cotiza por ellas y se recupera el porcentaje del 70 por ciento a aplicar a la base reguladora a partir del primer día, como antes de las reformas de la Ley 22/1992.

Se recupera el derecho de reposición en caso de que tras periodos de desempleo por suspensión del contrato se produzca la extinción como medida estable, no coyuntural, y de apoyo la flexibilidad interna como alternativa a los despidos y extenderse también a las trabajadoras y trabajadores del sector público.

Plantea introducir un programa especial para jóvenes desempleados sin cualificación profesional con cargo a parte de los presupuestos que ahora se destinan a incentivos. Y ello es todavía más urgente y necesario a la vista de las altas tasas de paro de los jóvenes menores de 30 años y de las deficiencias en la configuración y aplicación del sistema español de Garantía Juvenil financiado por el Fondo Social Europeo.

Y para los que encuentren algún trabajo propone se adecua el requisito de carencia para el acceso a la prestación básica en función de la edad y se establece una diferencia entre los que tienen menos de 30 años y los que tienen 30 años o más. Para los primeros la carencia no sería de 365 días sino de 180 y con la misma duración de cuatro meses y en consecuencia se procede a modificar el artículo 269.1 del TRLGSS.

En el concepto de ocupación cotizada se incluirá, en todo caso, las partes proporcionales de descanso semanal, festivos y vacaciones.

La previsión de topes mínimos y máximos con una finalidad redistributiva interna entre perceptores, si bien debe mantenerse, no obstante, los topes deben aumentarse mediante una modificación de los porcentajes aplicables y calcularse sobre el IPREM vigente en el momento de disfrute de la prestación, no en el del nacimiento del derecho. A tal efecto se modifica el artículo 270.3 del TRLGSS.

Se elimina la escala de duración por tramos en función de la ocupación cotizada (artículo 269.1 del TRLGSS) y se aplica una proporcionalidad estricta, la actual, pero sin tramos o escalones. La proporcionalidad será más favorable en caso de perceptores menores de 30 años.

Se extiende la protección por desempleo a las trabajadoras y trabajadores al servicio del hogar familiar, previa modificación de la normativa laboral contemplada en el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, y concretamente del artículo 12 sobre el control de cumplimiento de la legislación laboral relativa a esta relación laboral ampliando las facultades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin las limitaciones actuales, haciendo prevalecer la consideración de centro de trabajo sobre la de vivienda privada. Se suprime en consecuencia la letra d) del artículo 251 del TRLGSS.

Se modifica el artículo 269.2 y 3 del TRLGSS para permitir computar cotizaciones que aunque hayan servido para el disfrute de periodos de desempleo quedaron sin aplicación total cuando éstos no se agotaron y también de cotizaciones por trabajos intercurrentes por los que no se hubiera optado para abrir un nuevo derecho.

Se modifica la relación entre las prestaciones de desempleo e incapacidad temporal a que se refiere el artículo 283 del TRLGSS. No cabe equiparar en cuanto a cuantías y duración a ambas prestaciones por lo que la situación de incapacidad temporal en que se encuentre debe seguir el régimen propio de esta prestación y no mezclarse con la de desempleo adoptando su cuantía y computando en su duración. Y en caso de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales el periodo de incapacidad temporal no se tomará en cuenta a efectos de la base reguladora de las prestaciones de Incapacidad permanente y jubilación a que se refieren respectivamente los artículos 197.4 y 209.1 a efectos de su integración con la base mínima sino que se aplicará la teoría del paréntesis.

En cuanto al trabajo a tiempo parcial se equipara el tiempo parcial vertical y horizontal a efectos de desempleo y se procede por tanto a dar nueva redacción al artículo 269.2 del TRLGSS.

En segundo lugar, en cuanto al nivel complementario:

Se modifica el artículo 274.1 del TRLGSS suprimiendo el plazo de espera de un mes para percibir el subsidio asistencial.

Se mejoran los subsidios asistenciales, especialmente en mayores de 52 años, a cuya edad se vuelve. Se eleva su cuantía como alternativa a la jubilación anticipada de la

misma manera que en los demás subsidios. Se favorece el acceso al subsidio de prejubilación sin las restricciones de edad derivadas del segundo párrafo del artículo 274.4, que resulta modificado. La duración del citado subsidio ya no encuentra como límite temporal máximo el momento en que el beneficiario pueda enlazar con la pensión de jubilación de tipo contributivo en cualquiera de sus modalidades (artículo 277.3 TRLGSS). También se recupera un cómputo individual, no familiar, de rentas en el subsidio de más de 52 años, pues no es un subsidio para atender cargas familiares, y se recupera en el cómputo de cotización el 125 por ciento de la base mínima (artículo 280.3 TRLGSS).

Se propone la modificación del artículo 278 del TRLGSS suprimiendo el criterio de la proporcionalidad. No parece tampoco justificado dada la finalidad de los subsidios asistenciales parcializar su cuantía en caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial con los efectos de discriminación indirecta que ello supone.

Respecto de los subsidios se establece que la cuantía será del 100% del IPREM, cuantía que se eleva en todos los subsidios al 127 por ciento cuando haya cargas familiares. La referencia es al IPREM vigente en el momento del disfrute del derecho.

Se vuelve en el requisito de carencia de rentas, al incrementarse el valor de los rendimientos que puedan deducirse del montante económico de su patrimonio, a aplicar el 50%, no el 100% del tipo de interés legal del dinero (artículo 275.4 del TRLGSS).

Se modifica el artículo 275.2 de la LGSS en lo que se refiere a cargas familiares en el sentido contemplado más arriba lo que afecta a la relación entre concepto de carga familiar y el cómputo de las rentas de la unidad familiar.

Se reconoce a los fijos discontinuos el acceso al subsidio de más de 52 años. Se equiparan los fijos discontinuos con los demás trabajadores y trabajadoras en el acceso a este subsidio no solo para evitar distorsiones en la forma de contratación sino también para equiparar el tratamiento en materia de subsidios de desempleo entre fijos discontinuos, fijos comunes y eventuales. Así, se extiende el subsidio de más de 52 años a los fijos discontinuos, una vez se ha extinguido su contrato de trabajo sin que sea necesaria una nueva situación legal de desempleo.

Y se procede también a una extensión de los subsidios a los eventuales agrarios del sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena derogando el artículo 287.2 b) del TRLGSS.

VI

Se modifica también el artículo 276.3 párrafo tercero del TRLGSS sobre nacimiento y prórroga del derecho al subsidio en el sentido de que la falta de aportación de la declaración en el plazo o la falta de presentación de tal documentación en ningún caso pueda ser causa de extinción del derecho, pues la entidad gestora ya se encuentra en condiciones de conocer tales datos por vía interadministrativa, a través de la Agencia Tributaria, de acuerdo con la colaboración prevista por el artículo 297.4. del TRLGSS.

Es necesario modificar esta regulación y dar prevalencia a las normas del TRLGSS sobre la LISOS y evitar efectos penalizadores excesivos pues no solo afectan al subsidio sino que además en caso de subsidios de más de prejubilación producen efectos muy graves también en la futura pensión de jubilación, efectos desproporcionados, impropios del derecho sancionador.

Se deroga el apartado segundo del art. 297 según el cual la entidad gestora podrá exigir a los trabajadores cuya relación laboral se haya extinguido de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos 3.º, 4.º y 5.º del artículo 267.1.a), acreditación de haber percibido la indemnización legal correspondiente, pues presupone una especie de sospecha del fraude, además de ser una exigencia poco operativa.

Se introducen algunas modificaciones en la regulación de otras obligaciones de los perceptores de prestaciones. Si bien se mantiene la obligación de suscripción del compromiso de actividad, se atenúa su papel como condición necesaria para su reconocimiento (artículo 266 del TRLGSS) y, a partir de la definición contemplada en el artículo 300 del TRLGSS, su alcance. En efecto, tras el Real Decreto-ley 20/2012 se han reforzado todavía más las obligaciones del perceptor al añadirse otras nuevas. En este sentido en la letra i) del apartado 1 del artículo 299 del TRLGSS se añadió que los beneficiarios de prestaciones acreditarán ante al Servicio Público de Empleo Estatal 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. Y no parece que se refiera ya sólo a acciones en el marco de las políticas activas de empleo trazadas por los Servicios Públicos sino incluso también a iniciativas propias. Deben limitarse a las primeras, por lo que esta proposición de ley plantea modificar el citado artículo. Y extenderlo a todas las prestaciones, también a las afectadas por el Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto. Resulta exagerada esta visión punitiva, es decir, que la falta de activación sea responsabilidad principal del trabajador cuando las políticas activas corresponden fundamentalmente a los Servicios de Empleo y se configuran como un derecho del trabajador. Es a los Servicios Públicos de Empleo a los que corresponde la definición y la gestión de las medidas de políticas activas de empleo.

El reforzamiento del papel de la activación de la prestación no debe llevar, como ocurre o está ocurriendo en las reformas de estos últimos años, a que se cuestione la legitimidad de la protección social, de tal manera que se debilite el derecho a la prestación o se considere discrecional, dando un paso atrás y volviendo a la asistencia social. No debe admitirse que la activación de la prestación pueda suponer un cambio en la concepción del derecho según la cual el beneficiario pasaría, de ser un receptor de rentas a cargo del Estado en virtud de cotizaciones previas, con derechos claros y automáticos, a ser protegido sólo en tanto sea un buscador activo de empleo y de manera discrecional.

Por otra parte, los compromisos de actividad de los perceptores como nueva obligación que formalmente se plasmen en un documento no pueden ser sin más un deber coactivo, que incorpore un juicio de reproche al parado como renuente a trabajar y como responsable de su situación de desempleo. Tampoco deben traducirse en un mero control policial o disciplinario, que venga a ampliar sin más los márgenes de discrecionalidad de la entidad gestora a la hora de apreciar el cumplimiento de los deberes de activación del receptor, con la consiguiente pérdida de seguridad jurídica en cuanto a sus consecuencias disciplinarias. Tales aspectos de discrecionalidad, de ser muy amplios, podrían llegar a debilitar el carácter del propio derecho.

Todo el aparato de control y sancionatorio puesto en marcha parece dar a entender que nos encontramos ante graves y generalizadas situaciones de fraude y a una presunta instalación del beneficiario en posiciones de ociosidad o de “cultura del subsidio”. Pero esto no es así, pues el porcentaje de fraude es bajo y en la mayoría de los casos en que se ha producido la pérdida o el “retiro de la prestación” se ha debido a causas de incompatibilidad o a dejar de reunir los requisitos, más que a motivos disciplinarios.

Hay que distinguir, por tanto, la legitimidad y necesidad de las medidas de activación de la forma en que se configuran en función del planteamiento ideológico que se tenga de la prestación y de la activación. Así, caben medidas de activación detrás de las que está latente la desconfianza tradicional hacia el desempleado, como ocioso potencial y, en el fondo, el rechazo de la legitimidad de la propia existencia de la prestación. Pero caben también medidas de activación progresistas dentro del Welfare que no cuestionen el derecho y que procuren contribuir a la ocupabilidad y reinserción del trabajador como manifestación de un derecho –y no sólo de un deber– del trabajador, esto es, del derecho al trabajo. Estas medidas no deben poner en cuestión la legitimidad de las propias prestaciones económicas. Si bien son necesarias nuevas formas de activación de la prestación como algo añadido o complementario, no deben incidir en la propia naturaleza y configuración de la prestación económica.

Los compromisos de activación de la prestación no pueden ser sólo unilaterales, para el trabajador, sino dirigidos sobre todo hacia las entidades gestoras de desempleo y a los servicios de empleo, mejorando su eficiencia y penetración en el mercado de trabajo.

Por tanto, hay que enriquecer y redefinir la protección por desempleo con políticas activas que permitan a los trabajadores adaptarse a los cambios y a las nuevas exigencias del mercado de trabajo. Y para ello hay que mejorar el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo y aumentar los contactos con los parados, las tutorías y otros mecanismos de ayuda al perceptor, como demuestran las experiencias comparadas. Difícilmente pueden concebirse hoy modelos en los que no se garantice una atención individualizada a través de itinerarios adaptados a cada individuo y mediante sistemas de seguimiento que vinculen a ambas partes, servicio y usuario del mismo, a unas “obligaciones recíprocas”. Es necesario el desarrollo de agendas individuales, cuya inexistencia ha sido señalada como el principal motivo de fracaso de los sistemas clásicos de Seguridad Social.

También se modifica el concepto de ocupación adecuada del artículo 301 del TRLGSS para el supuesto de transcurrido un año de percepción ininterrumpida de las prestaciones, pues en la regulación actual se establece que podrán ser consideradas adecuadas colocaciones que a juicio del Servicio Público de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador. El concepto actual de colocación adecuada es amplio y minimiza el dato de la cualificación profesional, pues es suficiente con que el trabajador reúna aptitudes formativas para el nuevo trabajo, aunque no le aporte nada a su nivel profesional habitual y especialmente a partir de un año de percepción de la prestación. Frente a la calidad del trabajo ofrecido se apuesta por el *“workfirstapproach”*. Se hace prevalecer de este modo la reinserción profesional a toda costa y el ahorro de gasto en prestaciones sobre la profesionalidad del trabajador, provocando una cierta descualificación profesional de los recursos humanos y en perjuicio de la empleabilidad de los trabajadores, Y también se pasa a exigir que el trabajo ofrecido de lugar a una retribución no inferior a la cuantía de la prestación que se esté percibiendo.

Se deroga el número 4 del artículo 282 pues no resulta justificable la posibilidad de compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo pendiente de percibir con el trabajo por cuenta propia, pues creemos que es mejor instrumentar en su caso otras medidas de lanzamiento para el trabajo autónomo y no éstas tal como se introdujo en el artículo 228.6 de la LGSS de 1994 y en aplicación del mismo por la Ley 11/2013, de 26 de julio y en el artículo 33.1 de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre. Además se produce una diferencia de tratamiento con el trabajo por cuenta ajena difícil de justificar. Tampoco se justifica la compatibilidad, contemplada en el artículo 4.4 de la Ley 3/2012, entre la prestación y el contrato de emprendedores, si bien es esta figura contractual la que debe suprimirse mediante una proposición de ley específica.

Las políticas activas de empleo en nuestro país son muy deficitarias en medios y personal e ineficientes, como destacan año tras año los informes europeos.

Los instrumentos de colocación o herramientas de inserción ya desde hace varios años se han ido formulando tras la Estrategia de Lisboa para el empleo y son ya algo común en todos los sistemas europeos de colocación. Las llamadas “herramientas de la activación” se articulan fundamentalmente en torno a orientación profesional e itinerarios de inserción y de atención personalizada a los demandantes de empleo, en función de sus características y requerimientos personales y profesionales.

El debate a largo plazo sobre la reforma de las políticas de activas de empleo tiene como necesario marco de referencia la Estrategia comunitaria *Europa 2020* aprobada por el Consejo Europeo del 26 de marzo de 2010 (*Conference Active Labour Market Policies for Europe 2020. Finding ways to move forward*) y más concretamente las nuevas Directrices Integradas propuestas por la Comisión para el desarrollo de la misma.

En el caso español pese a que en épocas de crisis económica las dificultades de colocación se encuentran en la falta de empleos, el régimen de colocación e intermediación y en nuestro país, no obstante, es altamente ineficiente. Además, faltan evaluaciones para verificar los resultados de las políticas activas, a fin de comprobar si los recursos destinados a las mismas han sido suficientes y eficaces, si han sido bien utilizados y han conseguido una incidencia importante en la colocación directa o indirecta de los trabajadores mediante la gestión, directa o indirecta a través de entidades colaboradoras de las ofertas de empleo. Se echa en falta una verdadera evaluación, una evaluación que no puede limitarse a la mera contabilización de las acciones, beneficiarios y recursos, sino que debe profundizar tanto en el diseño de las políticas, como en su aplicación –incluyendo el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo– e impacto.

De otro lado, sigue constatándose la insuficiencia estructural de los servicios, en términos de dotación de medios materiales y humanos para la realización de una política de colocación eficiente. De ahí que continúe la ya tradicional escasa incidencia de los Servicios Públicos en la colocación y el bajo porcentaje de PIB dedicado a estos servicios públicos en comparación con otros países.

La política de recortes ha tenido gran impacto en materia de orientadores profesionales y asesores de empleo, a la vez que se potenciaron y se dieron nuevos cometidos tras las reformas laborales de 2010 y 2012 a los intermediarios laborales privados (Agencias privadas de colocación y ETT) lo que exageradamente se sitúa bajo el título de “medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores” (en el artículo 1 del Ley 3/2012).

De otra parte la reducción de estos efectivos en los Servicios Públicos de Empleo también incide en las mayores dificultades para un control real de la activación del beneficiario, pues el aumento del personal se ha centrado en la gestión de las prestaciones. Y todo ello convierte en algo meramente retórico, ideológico, el programático reforzamiento de medidas activas a cargo del propio beneficiario.

Si bien desde la Estrategia europea por el empleo a partir del Tratado de Ámsterdam, la mejora de la ocupabilidad requiere la colaboración de los tres sujetos en cuestión, trabajador, servicios de empleo y empresas, por otra parte juegan también otros factores como un mercado de trabajo equilibrado, un sistema de relaciones laborales eficiente, un ágil encuentro entre demanda y oferta de trabajo, pero sobre todo no se puede prescindir de una política económica expansiva. La cuestión de las políticas activas no depende solamente del riesgo de un comportamiento pasivo de aprovechamiento del perceptor, sino sobre todo de la eficiencia de los Servicios de Empleo y especialmente de la existencia de empleo y de calidad, de que se ofrezcan y existan de verdad puestos de trabajo.

No se trata sólo de la actitud del perceptor (su pasividad o actividad) ni tampoco de sus características personales, su empleabilidad. La empleabilidad no es una mera cuestión que dependa del individuo sino también de las políticas económicas y sociales que se puedan adoptar para crear empleo, esto es de la forma de abordar la crisis y el paro estructural y del papel del Estado para poner en marcha políticas dirigidas hacia el pleno empleo y a hacer efectivo el derecho al trabajo. El desempleo no es un problema individual, cuya salida dependa del perceptor, sino que tiene una dimensión colectiva que exige además de las políticas pasivas e incluso las activas, una intervención de tipo macroeconómico.

Las políticas activas de empleo basadas en bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social o “tarifas planas” de cotización, son muy cuestionadas porque normalmente se destinan a empresas que de todas maneras hubieran contratado (“efecto ganga o peso muerto”), o bien sólo sirven para crear una falsa estabilidad en el empleo mediante solo aparentes contratos indefinidos pues se extinguen en cuanto dejan de gozar de bonificaciones o subvenciones. No sólo son ineficaces sino que por esta vía se deja de recaudar una parte importante de cotización a la Seguridad Social que se hubiera recaudado con tales medidas. Déficit de cotización que difícilmente se recupera pues exige crear el doble de empleos para igualar la cotización con lo que ello supone para los presupuestos de la Seguridad Social. Por ello sería mejor utilizar esos recursos para potenciar las políticas activas, pues tendrían un efecto más permanente sobre la creación de empleo.

Se propone, en consecuencia, la reconsideración de las política activas de empleo, en especial de los incentivos al empleo, que suponen el 0’20 del PIB, traspasándolos a otras políticas activas con mejores rendimientos sin necesidad de incrementar el gasto. Y también la introducción de criterios que permitan valorar su eficacia, así como la necesidad de la potenciación de políticas activas basadas en los criterios de dar prioridad a la formación a la orientación y a fijar itinerarios de inserción profesional.

Se modifica el artículo 272.2 LGSS sobre los trabajos de colaboración social que la entidad gestora puede exigir a los perceptores de prestaciones por desempleo que actualmente dan lugar a abusos por parte de las Administraciones públicas señalados por la jurisprudencia (STS de 23 de julio de 2013, Rec.2508/2012, y 22 de enero de 2014, Rec.3090/2012) pero ignorados por el legislador (disp. final 2ª del Real Decreto-Ley 17/2014 de 26 de diciembre) que más bien se reafirma en los mismos en la medida en que tales trabajos no conllevan actualmente la existencia de relación laboral entre el desempleado y la entidad en que se presten dichos trabajos.

Se contempla expresamente la participación de las organizaciones sindicales y patronales que cuenten con participación institucional en las Comisiones Ejecutivas de la entidad gestora, a la hora de determinar dichos trabajos de colaboración social y se añade un nuevo requisito para la validez de los mismos: que su contenido no dé lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo de la Administración o entidad de que se trate. En caso de que se dé tal circunstancia se reconocerá la existencia de relación laboral con los perceptores con los efectos contemplados en la letra c) del número 1 de este artículo o en el artículo 271 .1 d) de este mismo texto legal.

Se deroga por tanto la Disposición final segunda del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, según la cual los perceptores de prestaciones por desempleo pueden continuar desarrollando dichos trabajos de colaboración cualesquiera que sean las actividades que desarrollen para la Administración correspondiente.

Las reformas propuestas en materia de desempleo suponen:

La derogación de la letra d) del artículo 251; el apartado 4 del artículo 282; el apartado segundo del artículo 297, todos ellos del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social; la Disposición final segunda del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre.

La modificación del redactado de los apartados 1, 2 y 3 del artículo 269; de los apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 270 ; del apartado 2 del artículo 272; del apartado 1 del artículo 273; de los apartados 1 y 4 del artículo 274; de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 275; el primer y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 276; los apartados 3 y 4 del artículo 277; el apartado 1 del artículo 278; los apartados 1, 2 y 3 del artículo 280; el artículo 283; el 285; el título y los apartados 1 y 4 del artículo 287, al que además se añade un nuevo apartado, el 7; el artículo 299 letra e); el artículo 300 y el artículo 301, todos ellos del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

También da nueva redacción a la disposición adicional decimoséptima del texto refundido del Estatuto de los trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de marzo.

La proposición de ley consta de dos artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Artículo 1. Modificaciones en el régimen jurídico de las prestaciones de desempleo

Se introducen las siguientes modificaciones en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre

Uno. Se suprime la letra d) del artículo 251

Dos. Se da nueva redacción a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 269 en los siguientes términos.

Artículo 269. Duración de la prestación por desempleo.

1. La 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 y en la proporción a los mismos. El periodo mínimo de cotización será de 360 días, salvo que el desempleado tenga menos de 30 años en cuyo caso será de 180 días. En el concepto de ocupación cotizada se incluirán, en todo caso, las partes proporcionales de descanso semanal, festivos y vacaciones. La duración será la equivalente a un tercio de la ocupación cotizada, salvo en los menores de 30 años en que será de un medio, con el máximo en ambos casos de 720 días.

2. A efectos de la determinación del período de ocupación cotizada a que se refiere el apartado anterior, no se tendrán en cuenta las cotizaciones que hayan sido computadas para el reconocimiento de un derecho anterior, tanto de nivel contributivo como asistencial correspondientes a la duración del subsidio que se haya disfrutado efectivamente, manteniendo las restantes su eficacia para nuevas situaciones legales de desempleo. No obstante, no se considerará como derecho anterior el que se reconozca en virtud de la suspensión de la relación laboral prevista en el artículo 45.1 n) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Cuando las cotizaciones acreditadas correspondan a un trabajo a tiempo parcial o fijo discontinuo se computarán como períodos de carencia a todos los efectos aquellos en que la persona trabajadora se encuentre en alta en la Seguridad Social, haya trabajo efectivo o no, independientemente de la forma en que se distribuya el tiempo de trabajo.

No se computarán las cotizaciones correspondientes al tiempo de abono de la prestación que efectúe la entidad gestora o, en su caso, la empresa, excepto cuando la prestación se perciba en virtud de la suspensión de la relación laboral

prevista en el artículo 45.1.n) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, tal como establece el artículo 165.5 de esta ley.

3. Cuando el derecho a la prestación se extinga por realizar el titular un trabajo de duración igual o superior a doce meses, este podrá optar, en el caso de que se le reconozca una nueva prestación, entre reabrir el derecho inicial por el período que le restaba y las bases y tipos que le correspondían, o percibir la prestación generada por las nuevas cotizaciones efectuadas. Cuando se opte por la prestación anterior, las cotizaciones que generaron aquella prestación por la que no hubiera optado podrán computarse para el reconocimiento de un derecho posterior, de nivel contributivo o asistencial.

Cuando una empresa, en virtud del artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores 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 texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, o del artículo 64 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, los trabajadores y trabajadoras afectadas 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 entre la fecha del disfrute de la prestación por suspensión y el inicio de la derivada de extinción haya transcurrido al menos un año.

Tres. Se da nueva redacción a los apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 270, en los siguientes términos:

Artículo 270. Cuantía de la prestación por desempleo.

1. La base reguladora de la prestación por desempleo será el promedio de la base por la que se haya cotizado por dicha contingencia durante los últimos ciento ochenta días del periodo a que se refiere el apartado 1 del artículo anterior.

En el supuesto de que se hayan realizado trabajos a tiempo parcial, para determinar los períodos de cálculo de la base reguladora de las prestaciones por desempleo se estará a lo que se determine en la normativa reglamentaria de desarrollo.

2. La cuantía de la prestación se determinará aplicando a la base reguladora el porcentaje del 70 por ciento durante toda la duración de la prestación.
3. La cuantía máxima de la prestación por desempleo será del 195 por ciento del indicador público de rentas múltiples, salvo cuando la trabajadora o trabajador tenga uno o más hijos/as a su cargo, en cuyo caso la cuantía será, respectivamente, del 220 por ciento o del 245 por ciento de dicho indicador.

La cuantía mínima de la prestación por desempleo será del 127 por ciento o del 100 por cien del indicador público de rentas múltiples, según que la trabajadora o trabajador tenga o no, respectivamente, uno o más hijos/as a su cargo.

En caso de desempleo por pérdida de empleo a tiempo parcial o a tiempo completo, las cuantías máximas y mínimas de la prestación, contempladas en los párrafos anteriores, se determinarán teniendo en cuenta el citado indicador público de rentas de efectos múltiples calculado en función del promedio de las horas trabajadas durante el período de los últimos 180 días, a que se refiere el apartado 1, ponderándose tal promedio en relación con los días en cada empleo

a tiempo parcial o completo durante dicho período, sin que la cuantía mínima pueda ser inferior a la base reguladora utilizada para el cálculo de la prestación.

A los efectos de lo previsto en este apartado, se tendrá en cuenta el salario mínimo interprofesional mensual vigente en el momento del disfrute del derecho, incrementado en una sexta parte.

4. Cuando el trabajador o trabajadora tenga dos contratos a tiempo parcial y pierda uno de ellos, la base reguladora de la prestación por desempleo será el promedio de las bases por las que se haya cotizado por dicha contingencia en ambos trabajos durante los ciento ochenta días del periodo a que se refiere el artículo 269.1, y las cuantías máxima y mínima a que se refiere el apartado anterior se determinarán teniendo en cuenta el indicador público de rentas de efectos múltiples en función de las horas trabajadas en ambos trabajos, sin que la cuantía mínima pueda ser inferior a la base reguladora utilizada para el cálculo de la prestación.

Cuatro. Se da nueva redacción al apartado 2 del artículo 272, en los siguientes términos:

Artículo 272. Extinción del derecho

2. Los trabajos de colaboración social que la entidad gestora puede exigir a las personas perceptoras de prestaciones por desempleo no implicarán la existencia de relación laboral entre éstas y la entidad en que se presten dichos trabajos, manteniendo la persona trabajadora el derecho a percibir la prestación o el subsidio por desempleo que le corresponda.

La entidad gestora promoverá la celebración de conciertos con administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro en los que se identifiquen, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan y previa consulta con las organizaciones sindicales y patronales que cuenten con participación institucional en las Comisiones Ejecutivas de la entidad gestora, dichos trabajos de colaboración social que, en todo caso, deben reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser de utilidad social y redundar en beneficio de la comunidad.
- b) Tener carácter temporal.
- c) Coincidir con las aptitudes físicas y formativas la persona desempleada.
- d) No suponer cambio de residencia habitual de la persona trabajadora.
- e) Su contenido no podrá dar lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo de la Administración o entidad de que se trate. En caso de que se dé tal circunstancia se reconocerá la existencia de relación laboral con las personas perceptoras con los efectos contemplados en la letra c) del número 1 de este artículo o en el artículo 271.1 d) de este mismo texto legal.

Cinco. Se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 273 en los siguientes términos:

Artículo 273. Cotización durante la situación de desempleo.

1. Durante el período de percepción de la prestación por desempleo, la entidad gestora ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social, asumiendo la aportación empresarial y descontando de la cuantía de la prestación, incluidos los supuestos a que hace referencia el artículo 270.3, la aportación que corresponda al trabajador. La base de cotización vendrá constituida por la cuantía de la prestación que perciba el trabajador.

Seis. Se da nueva redacción a los apartados 1 y 4 del artículo 274, en los siguientes términos:

Artículo 274. Beneficiarios del subsidio por desempleo

1. Serán beneficiarios del subsidio las personas desempleadas que, figurando inscritas como demandantes de empleo sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, carezcan de rentas en los términos establecidos en el artículo siguiente y se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

a) Haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares.

b) Haber agotado la prestación por desempleo, carecer de responsabilidades familiares y ser mayor de cuarenta y cinco años de edad en la fecha del agotamiento.

c) Ser trabajadora o trabajador español emigrante que habiendo retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo, acredite haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años en dichos países desde su última salida de España, y no tenga derecho a la prestación por desempleo.

d) Haber sido declarado plenamente capaz o incapacitado en el grado de incapacidad permanente parcial, como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de incapacidad en los grados de incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta o gran invalidez.

4. Podrán acceder al subsidio las trabajadoras y trabajadores mayores de cincuenta y dos años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores, hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

Siete. Se da nueva redacción a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 275, en los siguientes términos:

Artículo 275. Inscripción, carencia de rentas y responsabilidades familiares

2. Se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas exigido en el artículo anterior cuando la persona solicitante o beneficiaria carezca de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

No obstante, si el beneficiario cuenta con rentas superiores pero tiene a su cargo al cónyuge, hijos menores de veintiséis años o mayores incapacitados, o menores acogidos, aunque estos perciban rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, la carencia de rentas a que se refiere el número 2 se determinará tomando en cuenta el promedio de rentas de la unidad familiar así constituida.

3. A efectos de lo previsto en el artículo anterior, se entenderá por responsabilidades familiares tener a cargo al cónyuge, hijos menores de veintiséis años o mayores

incapacitados, o menores acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

4. A efectos de determinar los requisitos de carencia de rentas y, en su caso, de responsabilidades familiares, se considerarán como rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijas/os a cargo y salvo el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social. También se considerarán rentas las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 50 por ciento del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por la trabajadora o trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en los términos que se establezca reglamentariamente.

Ocho. Se da nueva redacción al apartado 3 del artículo 276 en los siguientes términos:

Artículo 276. Nacimiento y prórroga del derecho al subsidio

3. Para mantener la percepción del subsidio para mayores de cincuenta y dos años previsto en el artículo 274.4, los beneficiarios deberán presentar ante la entidad gestora una declaración de sus rentas, acompañada de la documentación acreditativa que corresponda.

Dicha declaración se deberá presentar cada vez que transcurran doce meses desde la fecha del nacimiento del derecho o desde la fecha de su última reanudación, en el plazo de los quince días siguientes a aquel en el que se cumpla el periodo señalado.

La falta de aportación de la declaración en el plazo señalado implicará la interrupción del pago del subsidio y de la cotización a la Seguridad Social, sin que en ningún caso pueda ser causa de extinción del mismo. Tampoco será causa de extinción cuando pese a que no se presente por el beneficiario tal documentación la entidad gestora hubiera estado en condiciones de conocer tales datos por vía interadministrativa a través de la Agencia Tributaria.

La aportación de la declaración fuera del plazo señalado implicará, en su caso, la reanudación del devengo del derecho con efectos de la fecha en que se aporte dicha declaración.

Nueve. Se da nueva redacción a los apartados 3 y 4 del artículo 277, en los siguientes términos:

Artículo 277. Duración del subsidio

3. En el supuesto previsto en el artículo 274.4, el subsidio se extenderá, como máximo, hasta que la persona trabajadora alcance la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación.

4. La duración del subsidio en el caso de trabajadoras y trabajadores fijos discontinuos que se encuentren en las situaciones previstas en los apartados 1.a), 1.b) y 3 del artículo 274, será equivalente al número de meses cotizados en el año anterior a la solicitud. En caso de ser inferiores a los de años anteriores, se aplicará el equivalente al promedio de los cotizados en los tres años anteriores.

Será de aplicación a estas trabajadoras/es el subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años cuando se extinga el contrato y se reúnan los requisitos previstos en el artículo 274.4 sin que sea necesaria una nueva situación legal de desempleo.

Diez. Se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 278 en los siguientes términos:

Artículo 278. Cuantía del subsidio

1. La cuantía del subsidio por desempleo será igual al 127 por ciento o al 100 por cien del indicador público de rentas de efectos múltiples, según que la trabajadora o trabajador tenga o no, respectivamente, uno o más hijos a su cargo. En el caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, dicha cuantía se percibirá en la misma cuantía que un trabajador a tiempo completo.

Once. Se da nueva redacción al artículo 280 en los siguientes términos:

Artículo 280. Cotización durante la percepción del subsidio.

1. La entidad gestora cotizará por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio por desempleo para trabajadoras/es mayores de cincuenta y dos años.

Las cotizaciones efectuadas conforme a lo previsto en el párrafo anterior tendrán efecto para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación y porcentaje aplicable a aquella. En ningún caso dichas cotizaciones tendrán

validez y eficacia jurídica para acreditar el período mínimo de cotización exigido en el artículo 205.1.b), que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 274.4 ha debido quedar acreditado en el momento de la solicitud del subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años.

2. Cuando la persona perceptora del subsidio sea un trabajador/a fija discontinua, la entidad gestora cotizará por la contingencia de jubilación:

a) Durante un periodo de sesenta días, a partir de la fecha en que nazca el derecho al subsidio, si la persona beneficiaria es menor de cincuenta y dos años y ha acreditado, a efectos del reconocimiento del subsidio, un periodo de ocupación cotizada de ciento ochenta o más días.

b) Durante toda la percepción del subsidio una vez cumplida la edad de cincuenta y dos años.

3. A efectos de determinar la cotización en los supuestos indicados en los apartados 1 y 2 anteriores se tomará como base de cotización el tope mínimo de cotización vigente en cada momento. No obstante, cuando corresponda cotizar por la contingencia de jubilación y el beneficiario sea mayor de cincuenta y dos años, se tomará como base de cotización el 125 por ciento del citado tope mínimo.

Doce. Se deroga el apartado 4 del artículo 282.

Trece. Se da nueva redacción al artículo 283 en los siguientes términos.

Artículo 283. Prestación por desempleo e incapacidad temporal.

1. Cuando la persona trabajadora se encuentre en situación de incapacidad temporal y durante la misma se extinga su contrato, seguirá percibiendo la prestación por incapacidad temporal hasta que se extinga dicha situación, pasando entonces a la situación legal de desempleo en el supuesto de que la extinción se haya producido por alguna de las causas previstas en el artículo 267.1 y a percibir, si reúne los requisitos necesarios, la prestación por desempleo contributivo que le correspondería de haberse iniciado la percepción de la misma en la fecha de extinción del contrato de trabajo, o el subsidio por desempleo.

La entidad gestora de las prestaciones por desempleo efectuará las cotizaciones a la Seguridad Social conforme a lo previsto en el artículo 265.1.a) 2.º asumiendo en este caso la aportación que corresponde a la persona trabajadora en su totalidad por todo el período, incluso cuando sin solución de continuidad se pase a una situación de incapacidad permanente o jubilación, o se produzca el fallecimiento de la persona trabajadora que dé derecho a prestaciones de muerte y supervivencia.

2. Cuando la trabajadora o el trabajador estén percibiendo la prestación de desempleo total y pase a la situación de incapacidad temporal que constituya recaída de un proceso anterior iniciado durante la vigencia de un contrato de trabajo, percibirán la prestación por esta contingencia. En este caso, y en el supuesto de que la persona trabajadora continuase en situación de incapacidad temporal una vez finalizado el período de duración establecido inicialmente para la prestación por desempleo, seguirá percibiendo la prestación por incapacidad temporal en la misma cuantía en la que la venía percibiendo.

Cuando la trabajadora o el trabajador estén percibiendo la prestación de desempleo total y pasen a la situación de incapacidad temporal que no constituya recaída de un proceso anterior iniciado durante la vigencia de un contrato de trabajo, percibirán la prestación por esta contingencia. En este caso, y en el supuesto de que el trabajador/a continuase en situación de incapacidad temporal una vez finalizado el período de duración establecido inicialmente para la prestación por desempleo, seguirán percibiendo la prestación por incapacidad temporal en cuantía igual al 80 por ciento del salario mínimo interprofesional mensual.

Durante el período de percepción de la prestación de incapacidad temporal sin que haya finalizado el período de duración establecido inicialmente para la prestación por desempleo la entidad gestora de las prestaciones por desempleo continuará satisfaciendo las cotizaciones a la Seguridad Social conforme a lo previsto en el artículo 265.1.a).2.º

Catorce. Se da nueva redacción al artículo 285 en los siguientes términos:

Artículo 285. Subsidio por desempleo de mayores de 52 años y jubilación.

Cuando la persona trabajadora perciba el subsidio por desempleo previsto en el artículo 274.4 y alcance la edad ordinaria que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, los efectos económicos de la citada pensión se retrotraerán a la fecha de efectos de la extinción del subsidio por alcanzar dicha edad. Para ello será necesario que la solicitud de la jubilación se produzca en el plazo de los tres meses siguientes a la resolución firme de extinción. En otro caso, tendrá una retroactividad máxima de tres meses desde la solicitud.

Quince. Se da nueva redacción al título y a los apartados 1 y 4 del artículo 287 y se añade un nuevo apartado 7 en los siguientes términos:

Artículo 287. Protección por desempleo de las trabajadoras y trabajadores agrarios eventuales.

1. Será obligatoria la cotización por desempleo de las personas trabajadoras por cuenta ajena agrarias eventuales con las peculiaridades siguientes:

a) Para tener derecho a las prestaciones por desempleo deberán reunir los requisitos establecidos en el artículo 266, con las especialidades siguientes:

1.ª No cotizarán por la contingencia de desempleo, ni tendrán derecho a las prestaciones por desempleo por los períodos de actividad correspondientes, el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción, de la persona titular de la explotación agraria en la que trabajen siempre que convivan con ésta, salvo que se demuestre su condición de asalariados.

2.ª La 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 con arreglo a lo establecido en el artículo 269 de este Texto refundido.

Si la persona trabajadora eventual agraria de forma inmediatamente anterior figuró de alta en Seguridad Social como trabajadora autónoma o por cuenta propia, el período mínimo de cotización necesario para el acceso a la prestación por desempleo será de setecientos veinte días, aplicándose la escala anterior a partir de ese período.

b) Será de aplicación a estas trabajadoras/es la protección por desempleo de nivel asistencial, establecida en el artículo 274.

4. Los períodos de ocupación cotizada en actividades agrarias sujetas al Sistema Especial Agrario de trabajadoras/es por cuenta ajena la Seguridad Social como trabajador/a agrícola fijo/a o a otros regímenes que tengan previsto cotizar por la contingencia de desempleo y los períodos de ocupación cotizada como eventual agrario se computarán recíprocamente para la obtención de prestaciones tanto de nivel contributivo como asistencial, todo ello, con independencia de que la situación legal de desempleo se produzca por el cese en un trabajo eventual agrario, o no.

7. Las trabajadoras/es eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura podrá optar en su caso entre acogerse a los subsidios del artículo 274 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre o a los contemplados en el Real Decreto 5/1997.

Dieciséis. Se da nueva redacción al artículo 299 letra e) en los siguientes términos:

Artículo 299. Obligaciones de los trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo.

e) Buscar activamente empleo y 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.

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 treinta primeros días de percepción, y la no participación en las mismas no conllevará efectos sancionadores.

Diecisiete. Se da nueva redacción al artículo 300 en los siguientes términos:

Artículo 300. Compromiso de actividad.

A los efectos previstos en este título, se entenderá por compromiso de actividad el que adquiera la persona solicitante o beneficiaria de las 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, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en el artículo anterior.

Para la aplicación de lo establecido en los párrafos anteriores el servicio público de empleo competente tendrá en cuenta la condición de víctima de violencia de género, a efectos de atemperar, en caso necesario, el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del compromiso suscrito.

Dieciocho. Se da nueva redacción al artículo 301 en los siguientes términos:

Artículo 301. Colocación adecuada.

A los efectos previstos en este título, se entenderá por colocación adecuada la profesión demandada por el trabajador y también aquella que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. En todo caso,

se entenderá por colocación adecuada la coincidente con la última actividad laboral desempeñada siempre que su duración hubiese sido igual o superior a tres meses.

La colocación se entenderá adecuada 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 el 25 por ciento de la duración de la jornada diaria de trabajo, o que el coste del desplazamiento supone un gasto superior al 20 por ciento del salario mensual, o cuando el trabajador tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar de nuevo empleo.

La colocación que se ofrezca al trabajador se entenderá adecuada teniendo en cuenta la duración del trabajo, indefinida o temporal, o de la jornada de trabajo, a tiempo completo o parcial. Además dicha colocación para entenderse adecuada deberá implicar un salario equivalente al aplicable al puesto de trabajo que se ofrezca, no inferior a la cuantía de la prestación que esté percibiendo el trabajador.

Para la aplicación de lo previsto en los párrafos anteriores el servicio público de empleo competente tendrá en cuenta las circunstancias profesionales y personales del desempleado, así como la conciliación de su vida familiar y laboral, el itinerario de inserción fijado, las características del puesto de trabajo ofertado, la existencia de medios de transporte para el desplazamiento, así como las características de los mercados locales de empleo.

El salario correspondiente a la colocación para que esta sea considerada adecuada no podrá, en ningún caso, ser inferior al salario mínimo interprofesional una vez descontados de aquel los gastos de desplazamiento.

Artículo 2. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

Se da nueva redacción a la disposición adicional decimoséptima del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en los siguientes términos:

Disposición adicional decimoséptima. *Suspensión del contrato de trabajo y reducción de jornada en las Administraciones Públicas.*

Lo previsto en el artículo 47 de esta Ley también será de aplicación a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, se financien o no mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado.

Disposición adicional primera

El Gobierno procederá a una revisión de las políticas activas de empleo de manera que el desembolso que se lleva a cabo en incentivos al empleo se traspase a otras políticas activas con mejores rendimientos sin necesidad de incrementar el gasto. El gobierno implementará con tales medios, entre otros, un programa especial para jóvenes desempleados menores de 30 años sin cualificación profesional. Y también la introducción de criterios que permitan valorar su eficacia, así como se potenciarán políticas activas que den prioridad a la formación, a la orientación profesional y a la fijación de itinerarios de inserción profesional.

Disposición adicional segunda

En el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la presente ley se procederá a modificar el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar con la finalidad de regular la acreditación de la situación legal de desempleo y su control.

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley y en concreto la letra d) del artículo 251; el apartado 4 del artículo 282 y el apartado segundo del art. 297, todos ellos del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social; la Disposición final segunda del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre.

Disposición final primera. - Disposiciones de aplicación y desarrollo.

Se autoriza al Gobierno y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en sus respectivos ámbitos, para dictar las disposiciones que sean necesarias para la aplicación y desarrollo de esta Ley.

Disposición final segunda.- Título competencial.

Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.17.^ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social y el artículo 149.1.7.^ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación laboral.

Disposición final tercera.- Entrada en vigor.

Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente.