



# La protección social a debate

## Los últimos acontecimientos han puesto de manifiesto la necesidad de un debate profundo sobre la protección social en nuestro país.

### JUAN VAZ

PROFESOR DEL INSTITUTO I. SAN TELMO.

juan.vaz@garriguesabogados.com

Los últimos acontecimientos han puesto de manifiesto la necesidad de un debate profundo sobre la protección social en nuestro país. La polémica y conflictividad generada por la reforma de las prestaciones por desempleo que entró en vigor el pasado 25 de mayo, y que desembocó en la huelga general del día 20 de junio, confirma la importancia de este análisis.

De hecho, además de la reforma del desempleo, durante este año 2.002 se ha producido otra reforma, la que afectó a la jubilación y que fue consecuencia del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, suscrito el 9 de abril de 2.001 por el Gobierno, la Patronal y CC.OO. Esta reforma de la jubilación entró en vigor el día 1 de enero, y fue menos contestada socialmente a pesar de que no encontró respaldo en uno de los sindicatos más representativos; pero no por ello tiene menos importancia, ya que en la misma se apuntó la regulación de la *jubilación flexible* y de la *jubilación parcial*, y se desarrolló la nueva *jubilación anticipada*, aspectos esenciales en el régimen de protección por jubilación.

Estas reformas parciales del sistema vienen a poner de manifiesto que tarde o temprano se debe acometer la inevitable discusión sobre la redefinición global de los actuales sistemas de protección social en nuestro país.

Desde luego, de las dos reformas que he citado, la que ha levantado mayor polémica ha sido la del desempleo, aunque en mi opinión la anterior, la de la jubilación, no es menos importante y apunta

a futuras novedades normativas en materia de protección social.

A estas alturas, la publicidad que ha tenido en los distintos medios el conflicto surgido en torno a la reforma del desempleo, la divulgación y tratamiento que se ha dado a las posturas defendidas por el Gobierno y por los Sindicatos y la huelga general del día 20, han hecho difícil abstraerse de la polémica, y hacen ocioso reiterar ahora los argumentos de toda índole esgrimidos por cada parte.

Sin embargo, precisamente por esta proliferación de informaciones contrapuestas y distintos juicios de valor, se hace necesario al menos describir el contenido básico de la reforma, sin pretender abordar el debate social de fondo que late en la misma y con la exclusiva finalidad de dibujar de manera objetiva las líneas esenciales de dicha reforma. Seguramente sea la mejor forma de reflexionar sosegadamente sobre su alcance.

### La reforma del desempleo.

La reforma del desempleo pivota sobre tres ejes principales: los aspectos prestacionales, es decir, las reformas del régimen jurídico de la prestación por desempleo, la vertiente orgánica, relativa a la organización y dotación de los Servicios Públicos de Empleo, y algunas medidas concretas de políticas activas de empleo. Nos vamos a referir solamente a los aspectos prestacionales.

Las líneas prestacionales básicas de la reforma del desempleo pueden sintetizarse en tres aspectos fundamentalmente: se establecen nuevos requisitos y condiciones para acceder a las pres-

taciones contributivas por desempleo, se introducen algunas modificaciones en relación con el subsidio por desempleo y se reconfigura el régimen jurídico del subsidio agrario.

■ *Nuevos requisitos y condiciones para acceder a las prestaciones contributivas por desempleo.*- De entre los requisitos que se introducen en el régimen de acceso a la prestación, debe destacarse la obligación de suscribir un *compromiso de actividad* por el que el desempleado se obliga a buscar activamente empleo, participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional, y aceptar una colocación adecuada. El incumplimiento de las exigencias del compromiso de actividad determinará la pérdida progresiva de la prestación (a la cuarta infracción, se extinguirá el pago).

Por otra parte, el cobro de la prestación se condiciona a que el desempleado no rechace una *oferta de empleo adecuada*. Esta cuestión es una de las que ha generado una mayor polémica y su regulación puede resumirse en los siguientes puntos:

■ Se entenderá por colocación adecuada la profesión demandada por el trabajador, o la que corresponda con su profesión habitual, o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas, o la coincidente con la última actividad laboral desempeñada. Al año de la percepción de la prestación, el Servicio Público de Empleo podrá determinar otras colocaciones adecuadas distintas de las anteriores.

Las líneas prestacionales básicas de la reforma del desempleo pueden sintetizarse en tres aspectos tributivos por desempleo, se introducen algunas modificaciones en relación con el subsidio por desem-

■ Para que la oferta se considere adecuada se exige que el lugar de trabajo esté en un radio inferior a 30 kilómetros desde la localidad de residencia habitual, y que el tiempo mínimo de desplazamiento no supere las dos horas, ni implique un gasto superior al 20% del salario mensual o que el trabajador tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar del nuevo empleo.

■ Asimismo, se entenderá que la colocación es adecuada con independencia de la duración del trabajo (indefinida o temporal), o de la jornada de trabajo (tiempo completo o tiempo parcial).

■ Los Servicios Públicos de Empleo, podrán modificar lo señalado anteriormente, y adaptar su aplicación a las circunstancias personales del trabajador.

■ Si, transcurrido un año ininterrumpido de cobro de la prestación por desempleo, el desempleado no se ha colocado, los Servicios Públicos de Empleo se reservan la decisión sobre el empleo más adecuado para el mismo, conforme a sus aptitudes físicas y formativas.

■ El demandante de empleo perderá el derecho a recibir la prestación al tercer rechazo de una oferta adecuada de empleo.

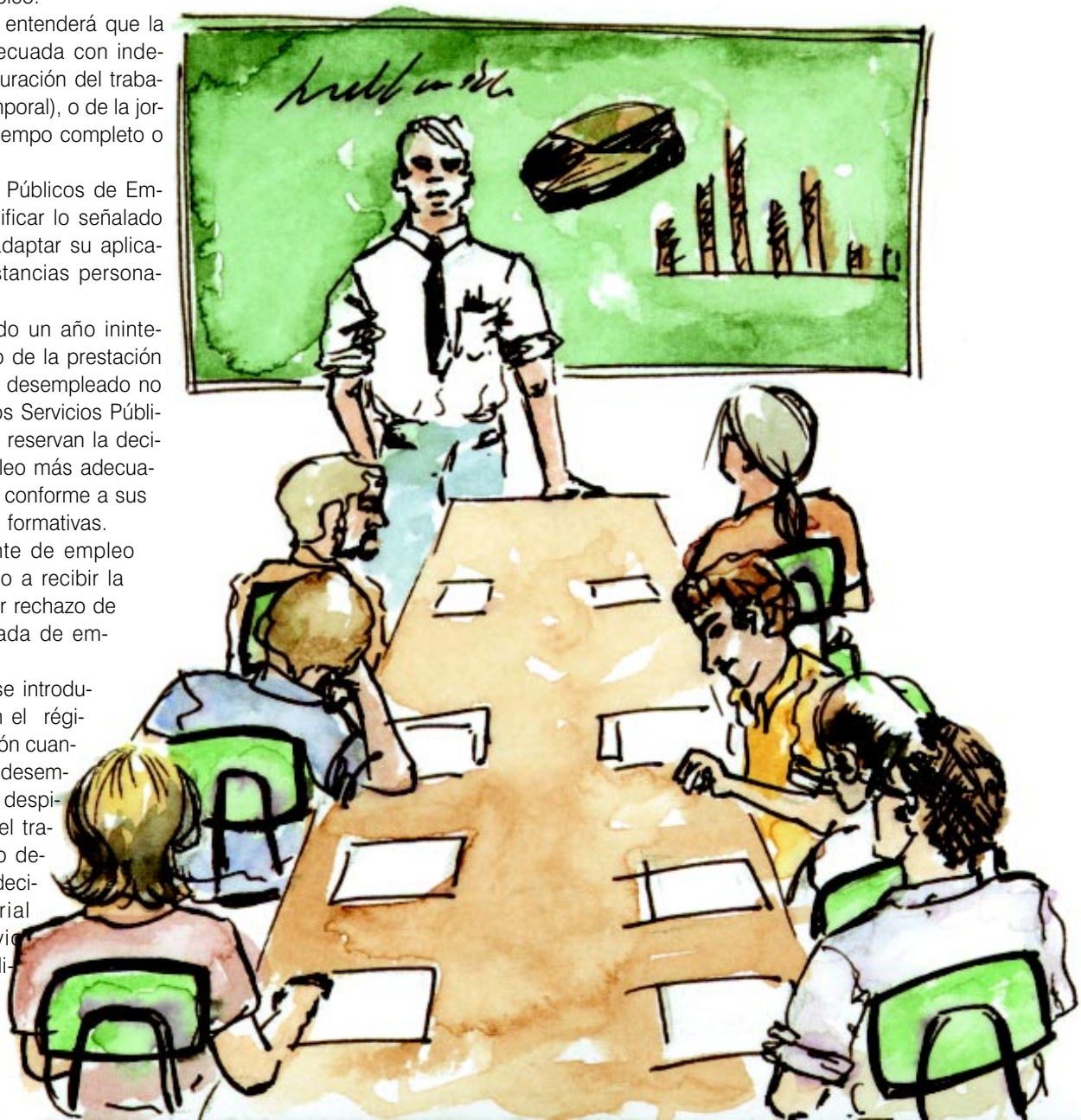
Por otra parte, se introducen novedades en el régimen de la prestación cuando la situación de desempleo deriva de un despido. Hasta ahora, el trabajador despedido debía impugnar la decisión empresarial como paso previo para acceder a di-

cha situación. Ahora no es necesaria tal impugnación; la decisión extintiva del empresario se entenderá por sí misma como causa de situación legal de desempleo, y desde ese momento se tendrá derecho a percibir la prestación.

Especial referencia merece la nueva facultad del INEM de denunciar al Juzgado aquellos supuestos en los que una

misma empresa y un mismo trabajador hayan suscrito reiteradamente contratos temporales que pudieran ser abusivos o fraudulentos. Hasta que no haya pronunciamiento judicial, se entenderá que el desempleado está cobrando el paro provisionalmente.

Es interesante destacar que la nueva norma establece que el Servicio Público



**fundamentalmente: se establecen nuevos requisitos y condiciones para acceder a las prestaciones con-  
pleo y se reconfigura el régimen jurídico del subsidio agrario.**

de Empleo demandará del Juzgado “la declaración de la relación laboral como indefinida y la readmisión del trabajador”. Si el Juzgado declara que la relación laboral es indefinida por tratarse de contratos en fraude de Ley, el derecho al cobro del desempleo se mantendrá en el supuesto de que la empresa no continúe con la relación laboral que se ha declarado indefinida por resolución judicial.

Según datos del Gobierno, existen 125.000 trabajadores que han suscrito 1.500.000 de contratos con su misma empresa (datos referidos a un total de 12.500 empresas), lo que parece encubrir una importante bolsa de fraude en la contratación. En este sentido, se está preparando un plan de inspección para comprobar la situación de aquellos trabajadores que hayan suscrito 5 contratos en un mismo año con la misma empresa y que estén percibiendo la prestación por desempleo.

A la vista de lo expuesto, es evidente que si el INEM hace uso de esta medida, se producirá un efecto paralelo para las empresas. En efecto, tratándose de un mecanismo para fiscalizar el fraude en la percepción del desempleo, este control vendrá obviamente referido a aquellos trabajadores que se encuentren desempleados por haberse extinguido su último contrato temporal con su empresa. Si el órgano judicial, tras la denuncia del INEM, declara que el contrato extinguido era fraudulento y, por tanto, indefinido, según la literalidad de la norma deberá declarar la obligatoria readmisión del trabajador. Esto sitúa a la empresa ante la dificultad de tener que incorporar a un trabajador fijo de plantilla al que habrá de darle ocupación, respetándole su antigüedad de origen y el salario que le corresponda o al que, en su caso, habrá de extinguirle su contrato asumien-

### **La reforma del desempleo pivota sobre tres ejes principales: los aspectos prestacionales, la vertiente orgánica y algunas medidas concretas de políticas activas de empleo.**

do unos costes inicialmente no previstos. Creo que la redacción de la norma es en este punto poco afortunada, pero es ésta una cuestión jurídica cuyo análisis excede de estas notas.

Con ello, un mecanismo previsto para luchar contra el fraude en la percepción del desempleo, se convierte indirectamente en un medio para depurar bolsas de fraude en la contratación. Habrá que prestar especial atención al cumplimiento de este aspecto de la reforma y a sus consecuencias para las empresas.

■ *Modificaciones en el subsidio por desempleo.*- El segundo aspecto de carácter prestacional que se modifica en la nueva normativa se refiere a la prestación asistencial por desempleo. La novedad afecta a dos cuestiones:

■ Se establece la posibilidad de que mayores de 52 años compatibilicen el cobro del subsidio con un trabajo. La razón de esta regulación, según el Gobierno, se encuentra en que de las 150.000 personas que vienen percibiendo el subsidio por desempleo, sólo un 3% causan baja en el mismo por encontrar empleo. Con esta nueva fórmula se pretende estimular la contratación de estas personas, ya que el empresario abonará al trabajador la diferencia entre el subsidio y el salario acordado, reduciendo el coste para las empresas.

■ Se precisa, en términos amplios, el concepto de rentas incompatibles con la percepción del subsidio, considerando como tales cualesquiera ingresos computables, las plusvalías patrimoniales, el rendimiento “deducido” del patrimonio aplicando a su valor (con exclusión de algunos elementos patrimoniales) el 50% del tipo de interés legal del dinero y considerando renta incompatible la indemnización percibida por la extinción del contrato de trabajo.

**La proliferación de informaciones contrapuestas y distintos juicios de valor sobre la reforma laboral, hace necesario al menos describir el contenido básico de la reforma, sin pretender abordar el debate social a fondo.**

■ *Reconfiguración del régimen jurídico del subsidio agrario.*- Tradicionalmente, el régimen de protección social agrario en Andalucía y Extremadura se ha ordenado en dos grandes bloques de medidas: las inversiones en las zonas rurales, a través de lo que comúnmente se conoce como el PER (Plan de Empleo Rural), y el subsidio agrario.

Como es sabido, el PER viene a consistir en un programa de fomento del empleo agrario para la realización de obras y servicios de interés general y social, mediante la contratación de trabajadores eventuales agrarios. La reforma no suprime el PER, aunque declara la imposibilidad de contratar a estos trabajadores a través del mismo mientras existan campañas agrícolas a los que puedan acceder por tratarse de un empleo adecuado.

En cuanto al subsidio agrícola, existen unas 365.000 personas beneficiarias de este sistema en Andalucía y Extremadura. Este sistema, en términos genera-

les, supone que por 35 jornadas de trabajo se percibe un subsidio equivalente al 75% del salario mínimo interprofesional, durante 6 meses. La nueva norma reordena el subsidio, manteniendo el derecho para los que ya lo disfrutaban, pero limitando la entrada a nuevos beneficiarios, de forma que no podrán acceder al subsidio los que lo soliciten por primera vez, ni los que no hayan sido beneficiarios del mismo en los 3 años anteriores a la solicitud.

A cambio de esta limitación, se establece un régimen de desempleo contributivo de los trabajadores eventuales agrícolas para todo el territorio nacional, con la finalidad de aproximarse paulatinamente al régimen general, tanto en protección y coberturas como en cotización. En este sentido, a partir del 1 de junio de 2.002 será obligatoria para las empresas agrícolas la cotización por desempleo de estos trabajadores, con unas reducciones que desaparecerán en el 2.007, fecha en la que se ha previsto la homolo-

gación plena con el régimen general. Las empresas incluidas en el régimen especial agrario deberán evaluar el coste de esta modificación.

Aunque estas son las líneas básicas del régimen prestacional de la nueva norma, ésta introduce además importantes novedades que, en mi opinión, no forman parte del régimen jurídico de las prestaciones públicas. Por esa razón, no las desarrollo aunque al menos deben ser mencionadas.

Así, cabe destacar, el desarrollo futuro de un programa de fomento de la movilidad geográfica, el programa de contratación de determinados colectivos y el nuevo régimen de los salarios de tramitación de los despidos, de importantes consecuencias económicas para las empresas.

Finalmente, debemos advertir que la normativa que regula la reforma del desempleo se está tramitando como Proyecto de Ley, y lo cierto es que se prevén algunos cambios y matizaciones, a los que habrá que estar atentos. ■

