MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

SERVICIO PÚBLICO
DE EMPLEO ESTATAL

MEMORIA ABREVIADA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 625/1985, DE 2 DE ABRIL, POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 31/1984, DE 2 DE AGOSTO DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.

Madrid, 25 de enero de 2018

La presente memoria se ha elaborado siguiendo los criterios establecidos en la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros, en su reunión de 11 de diciembre de 2009, cuya aplicación transitoria está prevista en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en tanto no se apruebe la adaptación de dicha Guía.

Se exponen, a continuación, la justificación de la conveniencia de realizar una memoria abreviada y los aspectos más relevantes de la norma que se pretende aprobar.

1. JUSTIFICACIÓN DE LA MEMORIA ABREVIADA.

El artículo 3 del citado Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, establece que se realizará una memoria abreviada cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos respecto de los que deba analizarse el impacto normativo, o cuando estos no sean significativos.

En el caso presente la modificación puntual que se pretende realizar mediante este Real Decreto se refiere al cómputo del período de ocupación cotizada en el supuesto concreto de que se hayan realizado trabajos a tiempo parcial en los que no se ha prestado servicio durante todos los días laborables del contrato, a efectos del acceso a las prestaciones por desempleo, determinación de su duración y, en su caso, de la cuantía.

Puesto que la gestión de las prestaciones por desempleo corresponde al Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal y del Instituto Social de la Marina, la norma no tiene impacto sobre el orden de distribución de competencias. No afecta a las cargas administrativas, ya que no crea ni suprime trámites a realizar por los particulares y, dada la materia, carece de transcendencia sobre otros aspectos a considerar como la infancia y adolescencia o el medio ambiente.

La modificación normativa tampoco presenta un impacto económico en los términos definidos en el artículo 2.1.d).1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, ni repercusión presupuestaria, como se justificará más adelante, pues, básicamente, se compensa el mayor gasto originado por el incremento de duración de las prestaciones con la disminución de su cuantía debido a la menor base reguladora resultante de la aplicación de los nuevos parámetros al cálculo de la misma.

En cuanto al impacto por razón de género resulta positivo en términos generales, ya que la causa y origen del propio proyecto normativo se encuentra precisamente -según se explica en los apartados siguientes- en la eliminación

de la discriminación indirecta contra las mujeres que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea denuncia en la norma a modificar.

2. BASE JURÍDICA Y RANGO DEL PROYECTO NORMATIVO.

La causa inmediata de este proyecto normativo es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de fecha 9 de noviembre de 2017, que resolvió la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Social n.º 33 de Barcelona acerca de la compatibilidad del apartado 4 del artículo 3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, con el Derecho de la Unión Europea.

Dicho apartado es el que se ha venido aplicando para efectuar el cómputo del período de ocupación cotizada a efectos de determinar la duración de una prestación contributiva por desempleo originada por la pérdida de un trabajo a tiempo parcial, en el que la prestación de servicios no se realiza durante todos los días laborables del período de duración del contrato.

El magistrado consideró que el artículo 3.4 del real Decreto 625/1985, de 2 de abril, deparaba un peor trato, a efectos del derecho a las prestaciones, a los contratos a tiempo parcial "verticales" (en los que el trabajo se concentra en solo parte de los días de la semana) respecto a los contratos a tiempo parcial «*horizontales" (con igual parcialidad en la jornada semanal, sólo que repartida durante los cinco días laborales de la semana), afirmando que ello "supone una discriminación indirecta por razón de sexo*.» Por dicho motivo, planteó en la cuestión dirigida al TJUE si «*la prohibición de discriminación por razón de sexo, directa o indirecta, que contempla el art. 4 de la Directiva 79/7 (...) impediría o se opondría a una norma nacional que, como ocurre con el artículo 3, apartado 4, del RD 625/1985, en los casos de trabajo a tiempo parcial "vertical" (trabajo sólo tres días a la semana), excluye del cómputo como días cotizados los días no trabajados, con la consiguiente minoración en la duración de la prestación por desempleo*.»

Mediante la Sentencia citada, el TJUE resuelve la cuestión prejudicial declarando que

«*El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que, en el caso del trabajo a tiempo parcial vertical, excluye los días no trabajados del cálculo de los días cotizados y que reduce de este modo el período de pago de la prestación por desempleo, cuando está acreditado que la mayoría de los trabajadores a tiempo parcial vertical son mujeres que resultan perjudicadas por tal normativa*.»

Teniendo en cuenta lo expuesto, la Abogacía del Estado emitió, con fecha 22 de noviembre de 2017, un informe, a solicitud del Servicio Público de Empleo Estatal, sobre diversos aspectos relacionados con la aplicación de la Sentencia, entre ellos, la necesidad de modificar el Real Decreto 625/1985. El informe concluye a este respecto que «*no parece posible evitar la modificación de la norma reglamentaria mediante la aplicación al supuesto consultado del principio de interpretación conforme del derecho comunitario que permitiría, tomando en consideración los métodos interpretación acogidos en nuestro Derecho interno, alcanzar una solución que garantice la plena efectividad del Derecho de la Unión, ya que el artículo 3.4 del Real Decreto 625/1985 es el que recoge expresamente que cuando las cotizaciones acreditadas correspondan a un trabajo a tiempo parcial o a trabajo efectivo en los casos de reducción de jornada, cada día trabajado se computará como un día cotizado, cualquiera que haya sido la duración de la jornada, y es precisamente este cómputo el que ha sido declarado contrario al ordenamiento comunitario mediante la Sentencia del TJUE*.»

Añade el informe que «*el efecto vinculante de la Sentencia del TJUE analizada determina, con carácter general, que el criterio en ella contenido deba aplicarse desde su publicación, y por tanto, ha de ser tenido en cuenta en la resolución de las solicitudes de prestaciones que afecten a tal supuesto, evitando así futuros litigios por violación del Derecho comunitario, por lo que se recomienda la modificación urgente de la citada norma reglamentaria, adoptando las medidas que sean necesarias para su aplicación inmediata en tanto no tenga lugar dicha reforma reglamentaria*.»

Por lo que se refiere a los términos concretos de la propuesta de modificación normativa, se estima que, en línea con el argumento central de la Sentencia, la mejor forma de garantizar que se aplica el mismo criterio para el cómputo de la ocupación cotizada a efectos de determinar el período mínimo exigible para el acceso a las prestaciones por desempleo o la duración de estas, con independencia de que el trabajo se haya realizado a tiempo parcial “horizontal” o “vertical”, consiste en hacer constar expresamente dicha circunstancia en el texto del artículo 3.4 del Real Decreto 625/1985.

Adicionalmente, y en coherencia con lo dispuesto en el artículo 267.1.d) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se incluye una precisión sobre los períodos que aun estando comprendidos dentro de la duración de un contrato a tiempo parcial no pueden ser computados. Dispone dicho artículo que tienen la consideración de situación legal de desempleo tanto los períodos de inactividad productiva de los trabajadores fijos discontinuos (entre los que se encuentran los que realizan la actividad a tiempo parcial de acuerdo con lo establecido en el artículo 16.4 del Estatuto de los Trabajadores), como los períodos de inactividad productiva de los que realicen trabajos fijos y periódicos que se repitan en fechas ciertas mediante un contrato a tiempo parcial indefinido celebrado al amparo del artículo 12.3 del Estatuto de los Trabajadores. Es obvio que la consideración legal de dichos períodos como

de desempleo impide que puedan contabilizarse como días de ocupación cotizada, máxime cuando durante los mismos pueden percibirse las prestaciones por desempleo.

La modificación debe llevarse a efecto mediante una norma del mismo rango normativo, es decir, mediante Real Decreto.

3. DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO Y TRAMITACIÓN DEL PROYECTO.

A) Contenido del proyecto.

El proyecto de Real Decreto consta de un artículo y dos disposiciones finales, con el siguiente contenido:

- El artículo único modifica la redacción del apartado 4 del citado Real Decreto 625/1985, de 2 de abril.

- La disposición final primera establece el título competencia.

- La disposición final segunda establece la entrada en vigor del real decreto el mismo día de su publicación en el BOE.

B) Tramitación del proyecto.

El proyecto se ha tramitado cumpliendo los trámites previstos en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, conforme a la redacción dada por la disposición final tercera apartado 12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha prescindido del trámite de consulta pública a través de la web del Ministerio por cuanto la propuesta normativa se limita a regular un aspecto parcial muy concreto de la materia y, además, no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone nuevas obligaciones a los destinatarios.

En cumplimiento del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, se procederá al trámite de audiencia mediante la publicación del texto en el portal web del Departamento, así como a la audiencia directa de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Se ha recabado el informe de la Abogacía del Estado y de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, se ha informado del proyecto a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

Los apartados dos y tres del artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, exigen el dictamen de este órgano.

4. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO.

De acuerdo con lo expuesto en el apartado 2, es ineludible la aprobación del proyecto de Real Decreto para dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y evitar así futuros litigios por violación del Derecho comunitario, dado que no existe otra alternativa para ello.

El título competencial prevalente es el artículo 149.1.17ª de la Constitución, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas y la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

La aprobación de este proyecto normativo, como ya se ha dicho, responde a la necesidad de adaptar la normativa nacional a lo dictaminado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 9 de noviembre de 2017. En consecuencia, debido a que se trata de una circunstancia sobrevenida que no podía haber sido prevista, no se incluye en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para el año 2018, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2017.

5. LISTADO DE NORMAS DEROGADAS.

La modificación regulada en el Real Decreto no exige derogación normativa alguna.

6. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

El impacto económico de la modificación efectuada por este real decreto es, previsiblemente, neutro, conclusión que se ha alcanzado después de realizar un estudio sobre los efectos de la aplicación de la norma basándose en los datos que se exponen a continuación.

La aplicación del criterio que se sigue actualmente en el reconocimiento de prestaciones contributivas generadas por ceses en contratos a tiempo parcial “horizontal” a los trabajadores que han desempeñado trabajos a tiempo parcial “vertical” en cuanto al cómputo del período de ocupación cotizada, tal como

exige la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, presenta tres efectos:

1.º Favorece el acceso a la prestación por desempleo o al subsidio por regulado en el artículo 274.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) al facilitar la acreditación del período mínimo de cotización exigible para obtener el derecho.

2.º Incrementa la duración de la prestación contributiva por desempleo al tener en cuenta como de ocupación cotizada los días en los que no ha habido prestación de servicios dentro de la vigencia del contrato de trabajo.

3.º Disminuye la base reguladora de la prestación calculada conforme a lo dispuesto en el artículo 270 del TRLGSS ya que dicho indicador se obtiene de la cotización efectuada en los 180 últimos días tenidos en cuenta para el cálculo de la duración del derecho, que ahora se calcula sobre un período inferior.

Alrededor de 208.000 beneficiarios perciben cada mes la prestación contributiva a tiempo parcial por haber cesado en trabajos a tiempo parcial. La jornada media de estos contratos es del 65 por ciento de la jornada habitual. Se estima que, de ellos, 35.000 beneficiarios proceden de trabajos con jornada a tiempo parcial “vertical”, es decir, que no trabajan todos los días laborables de la semana.

Con la información disponible sobre las prestaciones reconocidas a este colectivo: base reguladora, porcentaje de parcialidad, número de altas iniciales mensuales y número de beneficiaros, y atendiendo a los dos primeros efectos reseñados anteriormente, puede valorarse el incremento del gasto que supondría la ampliación de la duración en 2, 4, 6 u 8 meses, sin tener en cuenta otros factores para el cálculo de la prestación. Así, respecto a la situación actual, se produciría un aumento en el número de beneficiarios que incrementaría en doce millones de euros en el gasto mensual por cada dos meses de ampliación de la duración.

Por el contrario, si se considera la incidencia que puede tener en el gasto la aplicación de los criterios que se usan en el caso de contrato a tiempo parcial “horizontal” en cuanto al cálculo de la base reguladora, la cuantía y la cotización, en el supuesto probable de que la base reguladora media se redujera al 50 por ciento de la actual, sin tener en cuenta otros parámetros, se produciría un ahorro de doce millones de euros mensuales.

En línea con lo anterior, se observa que con una ampliación media de la duración de seis meses y una reducción de la base reguladora de entre un 25 por ciento y un 40 por ciento de la actual apenas se produce incremento/ahorro en el gasto correspondiente a la prestación contributiva de 2 millones de euros.

En conclusión, la simulación de diferentes escenarios teniendo en cuenta la variación de la duración y de la base reguladora que conllevaría la aplicación de la modificación normativa a las prestaciones que disfrutan mensualmente los 35.000 beneficiarios procedentes de contratos a tiempo parcial "vertical", permiten afirmar que ello no supondría incremento en el gasto de prestación contributiva o bien, que su variación al alza o a la baja sería mínima, en relación con el montante presupuestado para el conjunto del gasto en protección por desempleo.

7. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.

Como se ha adelantado, el impacto de género es positivo, puesto que la aprobación de este real decreto en ejecución de la Sentencia, supone la eliminación de la discriminación indirecta que, a juicio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, implica la regla para el cálculo de las prestaciones contenida en la redacción vigente del artículo 3.4 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril.

8. IMPACTO EN LA FAMILIA.

En cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, añadida por la disposición final cuarta, tres, de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que establece que "*las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia*", se constata que el presente proyecto tiene un impacto neutro en este ámbito.

9. IMPACTO EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies (añadido por el artículo primero, veintiuno, de la Ley 26/2015, de 28 de julio) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por el que se establece que "*las memorias de análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia*", se constata que el presente proyecto carece de impacto por razón del colectivo al que va dirigido.

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL	**Fecha**	25-01-2018
Título de la norma	REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 625/1985, DE 2 DE ABRIL, POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 31/1984, DE 2 DE AGOSTO DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.		
Tipo de Memoria	Normal ☐ Abreviada ■		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Modificación del cómputo del período de ocupación cotizada para el cálculo de las prestaciones por desempleo, en aquellos supuestos en que el solicitante ha sido contratado para la realización de trabajos a tiempo parcial cuando la prestación de servicios no se extiende a todos los días laborables (tiempo parcial "vertical").		
Objetivos que se persiguen	Aplicar el mismo trato, en relación con las prestaciones por desempleo, a todos los trabajadores a tiempo parcial con independencia de que trabajen o no todos los días laborables, en aplicación de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 9 de noviembre de 2017 (Cuestión prejudicial C-98/15. Caso "Espadas Recio").		
Principales alternativas consideradas	No existen alternativas		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Real Decreto		
Estructura de la Norma	El Proyecto consta de: Artículo único. Dos disposiciones finales.		

Informes recabados	–Abogacía del Estado -Secretaría de Estado de Seguridad Social - Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. - Dictamen del Consejo de Estado	
Trámite de audiencia	-Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. -Publicado en página web del Departamento	
ANALISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Este real decreto se dicta en virtud de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.17ª de la Constitución.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general	El proyecto no supone impacto económico ni presupuestario
	En relación con la competencia	■ La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: ☐ Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: ■ No afecta a las cargas administrativas.

	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ☐ Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. ☐ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	☐ Implica un gasto: ☐ Implica un ingreso.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ■
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	**Impacto sobre la infancia.** No existe impacto sobre la infancia. **Impacto sobre la familia.** No existe impacto sobre la familia.	
OTRAS CONSIDERACIONES		