

# **EL NUEVO CONTENIDO DEL ARTÍCULO 222 DE LA LEY GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL. LOS PROBLEMAS DE CONEXIÓN ENTRE LAS PRESTACIONES DE INCAPACIDAD TEMPORAL Y DESEMPLEO**

**SUSANA BARCELÓN COBEDO**

*Profesora T.U.I. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad Carlos III de Madrid*

## **EXTRACTO**

El presente artículo tiene como objetivo analizar los cambios que han sido introducidos al artículo 222 de la LGSS, tras la Ley 24/2001, de 27 de diciembre (Ley de Acompañamiento); artículo que, como se sabe, es el que regula las posibles conexiones entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo. La importancia de estudiar dichos cambios se explica, por un lado, por el alcance que los mismos han representado respecto de un tipo de situaciones, en general, ausentes de una regulación en la práctica totalidad de prestaciones que forman parte del Sistema, con la salvedad, precisamente del citado artículo 222 de la LGSS. Y por otro, por el hecho de que tales modificaciones se enmarcan dentro de una línea de reformas que vienen operando en el ámbito concreto de la Seguridad Social y que provocan, según en qué casos, normativas reductoras de la protección olvidando así, el verdadero papel o función social que estas regulaciones cumplen.

En el caso del precepto que ahora es objeto de comentario estas consecuencias reductoras se han dejado sentir. En efecto, el tratamiento que actualmente reciben las peculiares conexiones que tienen lugar entre las prestaciones de desempleo e incapacidad temporal no sólo se ha visto afectado en cuanto a la cuantía de la prestación de incapacidad temporal, que ha pasado a ser la correspondiente a desempleo; sino que, se puede decir que, desde el momento en el que el sujeto incapacitado pierde su empleo, es decir, ve extinguida su relación laboral, pasa a ser tratado desde la lógica que es propia de la prestación de desempleo y no, como habría de corresponderle, de la de incapacidad temporal. Así pues, el resultado final es una regulación restrictiva y llena de imprecisiones que plantea no pocos problemas de aplicación práctica.

**ÍNDICE:****1. Introducción**

**2. El tránsito entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo: 2.1. El tránsito desde la situación de incapacidad temporal hacia la de desempleo. 2.1.1. De la incompatibilidad prestacional en el tiempo a la superposición de situaciones protegidas. 2.1.2. Problemas de aplicación del descuento del tiempo en situación de incapacidad temporal de la duración de la prestación de desempleo. 2.2. El tránsito desde la prestación de desempleo hacia la de incapacidad temporal. 2.2.1. Los cambios a la regulación general del tránsito desde la prestación de desempleo hacia la de incapacidad temporal. 2.2.2. Desempleo y recaídas de una anterior situación de incapacidad temporal. 2.3. La incidencia de la reforma en la prestación de maternidad**

**3. Conclusiones****1. INTRODUCCIÓN**

Las modificaciones introducidas al artículo 222 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en lo sucesivo LGSS) forman parte de esa línea de reforma que en los últimos años opera de manera insistente en materia de Seguridad Social. El objetivo de estos cambios es conseguir, partiendo de una normativa negociada resultado del diálogo y la concertación social, la consolidación de un Sistema saneado y estable, que se modernice o se adapte a las actuales demandas sociales y económicas (creación de empleo y crecimiento económico). En efecto, numerosas son las reformas acometidas en el ámbito de la protección social desde el “Pacto de Toledo” o “Informe para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse” de 1995, cuya principal expresión aplicativa fue la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social, hasta el Acuerdo Social para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social de 2001 que, como se sabe, ha provocado importantes cambios en el régimen jurídico de la pensión de jubilación (Real Decreto Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, posteriormente convertido en la Ley 35/2002, de 12 de julio), en el de las prestaciones de muerte y supervivencia (Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre) y asimismo, en el tratamiento de las conexiones entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo, si bien, en este último caso la técnica legislativa seguida ha sido la Ley de

Acompañamiento, Ley 24/2001, de 27 de diciembre (en adelante Ley 24/2001)<sup>1</sup>.

Así pues, la consecución de este objetivo de cambio se ha materializado en transformaciones de muy diversa índole, desde las estrictamente técnicas, que responden a exigencias propias de situaciones ausentes de una regulación específica o con una regulación insuficiente, a otras más racionalizadoras o de control del gasto, que se han traducido, según en qué casos, en un recorte o reducción de la protección. La que ahora se comenta parece ir más en la línea de este segundo tipo de reformas, no sólo porque la misma está prevista en los mencionados Acuerdos Sociales dentro del apartado dedicado concretamente a “la lucha contra el fraude”, sino también porque el resultado obtenido, tras las modificaciones introducidas por la citada Ley 24/2001, ha sido finalmente una regulación restrictiva de estas particulares conexiones entre las mencionadas prestaciones que prácticamente ha supuesto la entrada en el desempleo desde el momento de la pérdida de empleo; o lo que es lo mismo, que la falta de capacidad para el trabajo, que define la situación de necesidad de incapacidad temporal, se diluya ante la no vigencia del contrato, como se podrá comprobar a lo largo de estas páginas. Regulación que parece haberse convertido en el comienzo de una particular forma de entender o interpretar el acceso a la protección por desempleo ya que la reciente reforma operada en la misma ha seguido la idea de considerar que es la extinción del contrato la que abre la puerta al desempleo<sup>2</sup>. El resultado es claramente un recorte de la protección, tanto en duración como en calidad de la citada prestación.

Por último, y antes de entrar en el análisis de las modificaciones operadas en el artículo 222 de la LGSS conviene hacer una matización de índole terminológica; tal y como se ha dicho, el objetivo de este comentario es analizar las posibles conexiones entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo. Pues bien, a estas peculiares conexiones se las va a denominar genéricamente bajo el término “tránsito prestacional”<sup>3</sup>; concepto que intenta ser

---

<sup>1</sup> Hay que recordar que no es nuevo el uso de esta técnica legislativa respecto de la prestación de incapacidad temporal pues fue precisamente otra Ley de Acompañamiento, en este caso la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, la que vino a introducir algunos de los cambios más significativos en cuanto a su régimen jurídico: entre otros, el propio cambio de denominación de incapacidad temporal, hasta entonces incapacidad laboral transitoria; la extinción de la invalidez provisional y la organización del tiempo de duración de la incapacidad temporal en dos posibles prórrogas extraordinarias, o el que supuso la separación de la maternidad y su constitución como prestación con identidad propia.

<sup>2</sup> Se está haciendo referencia al Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

<sup>3</sup> El concepto de “tránsito prestacional” ha sido utilizado por quien suscribe el presente artículo en la Tesis Doctoral que lleva por título esa misma denominación; se propone así, tal y como indica el subtítulo de la mencionada Tesis, llevar a cabo un estudio de la problemática que rodea al cumplimiento de los requisitos legales de acceso a las prestaciones cuando se pretende tal acceso no desde la condición de activo sino desde la de ser beneficiario de otra prestación.

comprendivo de todas las posibles situaciones de cambio o paso que se suceden, sin solución de continuidad, entre las distintas prestaciones del Sistema afectando a un mismo beneficiario. De modo que, desde un tratamiento de estas particulares conexiones entre prestaciones bajo la idea del tránsito, lo que se pretende es analizar los problemas que este tipo de situaciones provocan al sujeto protegido y que, salvo excepciones, no han recibido tratamiento alguno o si lo han tenido ha sido de forma tangencial o marginal. Precisamente el artículo 222 de la LGSS constituye una excepción a este tratamiento marginal en la medida que regula de forma detallada este tránsito prestacional, ampliando las previsiones que hasta la reforma contenía.

## **2. EL TRÁNSITO ENTRE LAS PRESTACIONES DE INCAPACIDAD TEMPORAL Y DESEMPLEO**

Como se acaba de decir, la regulación de las posibles conexiones o situaciones de tránsito entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo se encuentra recogida en el artículo 222 de la LGSS; una regulación que, hasta la reforma introducida por la Ley 24/2001, preveía un tratamiento distinto de éstas, según fuese la prestación de partida la de incapacidad temporal o la de desempleo. Dicho de otro modo, las consecuencias para el sujeto protegido no eran las mismas si estando incapacitado perdía el empleo que si, por el contrario, se incapacitaba mediando ya la condición de desempleado. Pues bien, tras la nueva redacción del citado precepto, operada por dicha Ley, se puede decir que, con carácter general, se ha producido un acercamiento en la manera de dar solución a estas situaciones; de forma que el tránsito entre ambas prestaciones, sea en una u otra dirección, no va a provocar consecuencias tan distintas para el posible beneficiario.

### **2.1. El tránsito desde la situación de incapacidad temporal hacia la de desempleo**

La prestación de incapacidad temporal, como se sabe, precisa para su reconocimiento que la alteración de la salud que sufra el posible beneficiario incida en su capacidad para el trabajo de forma relevante e impeditiva. Esta conexión entre alteración de la salud y capacidad para el trabajo lleva implícita la exigencia de que el posible beneficiario esté, en el momento de realizarse el hecho causante de la prestación de incapacidad, en situación de alta o asimilada; o lo que es lo mismo, que en el momento de sufrir dicha alteración de la salud, el sujeto esté desempeñando una actividad profesional y que, consecuencia de dicha alteración, no pueda persistir en su ejercicio<sup>4</sup>. Junto a esta

---

<sup>4</sup> Esta es la regla general ya que es posible, como se ha dicho, que esta exigencia se entienda cumplida desde cualesquiera de las situaciones asimilada a la de alta previstas legalmente a efectos del acceso a la prestación de incapacidad temporal (art. 4 de la Orden de 13 de octubre de 1967).

exigencia de profesionalidad hay que subrayar igualmente el tratamiento que este tipo de situación recibe desde el punto de vista de la relación laboral, dada su naturaleza temporal; se está haciendo referencia al hecho de que durante la misma el contrato de trabajo queda suspendido si bien se mantiene la obligación legal de cotizar<sup>5</sup>. Lo que significa que, superada la situación incapacitante, el trabajador habrá de reincorporarse a su puesto de trabajo en las mismas condiciones que tenía antes de sufrir la incapacidad.

Ahora bien, el caso descrito es el supuesto normal o común del trabajador que durante su contrato de trabajo sufre una incapacidad que le obliga a la baja laboral, con conservación del vínculo contractual que mantiene abierta la posibilidad de retorno a la actividad. Sin embargo, junto a la hipótesis normal es posible encontrar supuestos que se alejan de ese esquema y que son consecuencia del modelo actual de un mercado de trabajo en el que la contratación pasa por ser más temporal que indefinida. Es el caso de quien, mediando una incapacidad, pierde su empleo sin haber finalizado la situación incapacitante, como consecuencia de haber llegado a término el contrato de trabajo. Es precisamente en este extremo donde las recientes modificaciones a las que antes se hacía alusión han tenido lugar.

Para estos casos, y antes de la reforma operada por la citada Ley 24/2001, la LGSS había previsto como solución el mantenimiento de la situación primera de incapacidad hasta que el trabajador recuperase la capacidad perdida temporalmente (lo que tiene lugar formalmente mediante el oportuno alta médica sin declaración de incapacidad permanente) para posteriormente, una vez recuperada dicha capacidad, poder iniciar la prestación por desempleo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Conviene recordar que no todos los supuestos de suspensión del contrato de trabajo previstos en el artículo 45 del Estatuto de los Trabajadores implican necesariamente el mantenimiento de la obligación de cotizar. Así, mientras que dicha obligación no subsiste, por ejemplo, cuando la suspensión de empleo y sueldo se haya producido por sanción; por el contrario, sí se mantiene durante los procesos de incapacidad temporal, tal y como recoge expresamente el artículo 106.4 de la LGSS, así como las sucesivas Órdenes que anualmente desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional contenidas en las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (en concreto para el año 2002 es el artículo 6 de la Orden TAS/192/2002, de 31 de enero, BOE de 2 de febrero).

<sup>6</sup> El artículo 222.1 LGSS establecía que “cuando el trabajador se encuentre en situación de incapacidad laboral transitoria y durante ella se extinga su contrato, por alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 208, seguirá percibiendo la prestación por incapacidad laboral transitoria hasta que se extinga dicha situación, pasando entonces a la situación legal de desempleo y a percibir, si reúne los requisitos necesarios la correspondiente prestación. En este caso no se descontará del periodo de percepción de la prestación por desempleo el tiempo que hubiera permanecido en situación de incapacidad laboral transitoria”. Sobre el tratamiento entre ambas contingencias véase, entre otros, RODRÍGUEZ SANTOS, B: *Comentarios a la Ley de Seguridad Social*, Lex Nova, Valladolid, vol. III/1983, pp. 559-560; VIQUEIRA PÉREZ, C: *La prestación por desempleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1990, pp. 378-382; GONZÁLEZ ORTEGA, S: “La Ley 31/1984, de protección por desempleo: objeto de la protección y personas protegidas”, en AAVV *Comentarios a la nueva legislación laboral*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 229-230; PÉREZ ALONSO, M.A: “Los problemas de la falta de cotización durante la situación

Así pues, en este supuesto, una vez que el contrato se extinguía, el beneficiario seguía manteniendo la condición de sujeto incapacitado; lo que le permitía continuar percibiendo la prestación económica y la asistencia sanitaria propias de la prestación de incapacidad temporal, si bien, y éste es el punto o nota que marcaba la diferencia, desaparecía la obligación empresarial de seguir cotizando por dicha situación, consecuencia directa de la extinción del contrato de trabajo.

La conexión o tránsito prestacional resuelto en los términos descritos encontraba su razón en la propia lógica de las prestaciones en juego; esto es, sólo puede ser desempleado quien queriendo trabajar además puede hacerlo (entendida esta posibilidad en términos siempre de capacidad). Del mismo modo que sólo puede ostentar la condición de incapacitado temporal quien sufre una alteración de la salud que le incapacita para su trabajo (en este caso el sujeto tiene trabajo pero no puede desempeñarlo al carecer de capacidad). Es obvio que, sólo cuando sea superada tal incapacidad, podrá el sujeto tener acceso a la contingencia de desempleo; salvo, claro está, que no cumpla con los requisitos propios de esta prestación<sup>7</sup>.

Desde esta perspectiva, el tránsito que tenía lugar entre ambas situaciones de necesidad –incapacidad temporal/desempleo– constituía un ejemplo de tránsito que sucedía entre prestaciones que, por su propia finalidad, resultaban incompatibles en cuanto a su disfrute en el tiempo; y ello justificaba que cada una entrase en juego cuando realmente existiese la situación de necesidad que protegía, y que el hecho de coincidir ambas en el tiempo no fuese interpretado como una reducción en cuanto al tiempo de su posible duración<sup>8</sup>. Se trataba, en definitiva, de un tránsito caracterizado por la incompatibilidad prestacional en el tiempo.

---

de incapacidad laboral transitoria a efectos de poder acceder a la invalidez permanente: tratamiento en el Régimen General”, *Tribuna Social*, 17/1992, pp. 20-24; DESDENTADO BONETE, A. y MERCADER UGUINA, J.: *El desempleo como situación protegida*, Civitas, Madrid, pp. 29-34; RIVAS VALLEJO, P.: “Incapacidad Temporal y Desempleo”, en AAVV *La Incapacidad Temporal VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 421-426.

<sup>7</sup> Vid. las reflexiones en este sentido de GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “La Ley 31/1984...”, *op. cit.*, pp. 229

<sup>8</sup> Sin embargo esta solución en la que existe “una sucesión sin superposición de situaciones protegidas”, tal y como la definen DESDENTADO BONETE, A. y MERCADER UGUINA: *El desempleo como... op. cit.*, pp. 32, no fue la que inicialmente recibió esta situación de tránsito; en efecto, el RD 920/1981, de 24 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de prestaciones por desempleo (reglamento de desarrollo de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo), preveía en su artículo 27.2 que “si por causas no imputables a los trabajadores que se encontraran en situación de incapacidad laboral transitoria se extinguiera su contrato de trabajo en los casos en que procede y reunieran en ese momento los requisitos para causar derecho a las prestaciones de desempleo, tales trabajadores continuarán percibiendo las prestaciones por incapacidad laboral transitoria hasta el momento en que tenga lugar un hecho de los que, conforme a las normas por las que se rige, dan lugar a la extinción de tal situación, pasando entonces, previa

### *2.1.1. De la incompatibilidad prestacional en el tiempo a la superposición de situaciones protegidas*

Pues bien, tras las modificaciones introducidas por la Ley 24/2001 al comentado artículo 222.1 de la LGSS, la situación de tránsito entre ambas prestaciones parece alejarse del esquema antes descrito<sup>9</sup>; se abandona así la lógica de la incompatibilidad en el tiempo para dar paso a la sucesión con superposición de situaciones protegidas.

En efecto, en el nuevo tratamiento de la particular conexión o tránsito, incapacidad temporal/desempleo, se ha previsto que, cuando el trabajador se encuentre en situación de incapacidad temporal y durante la misma se extinga su contrato, aquél continuará percibiendo la prestación de incapacidad temporal hasta que la misma concluya, si bien, en una cuantía igual a la que percibiría de estar en situación de desempleo sin incapacidad. Así pues, mientras persista la situación incapacitante, la prestación seguirá siendo de incapacidad

---

*inscripción en la Oficina de Empleo, a la situación legal de desempleo y descontándose del cómputo del periodo de percepción de las prestaciones por esta causa el que haya sido objeto de percepción de las prestaciones por incapacidad laboral transitoria*". Esta regulación contenida en el RD 920/1981 acerca de una reducción del tiempo de la prestación de IT de la duración del desempleo ha sido sostenida por TORTUERO PLAZA, J.L.: "Supuestos legales de desempleo protegidos en el ordenamiento español: una valoración crítica", Relaciones Laborales, vol. II/1994, que al respecto considera que "si la ILT constituye una prestación sustitutoria del salario desde que el contrato se extingue hasta que se inicia la independiente protección por desempleo, el trabajador está percibiendo prestaciones sustitutorias de nada ya que el salario suspendido dejó de existir definitivamente; por ello, esta contradicción podría salvarse rompiendo con la independencia de las contingencias, esto es, que el tiempo de ILT se deduzca del tiempo acreditado de protección por desempleo, o en su caso, se extienda tan sólo hasta agotar el tiempo acreditado. De esta forma la prestación por ILT sería sustitutoria de algo, a saber, de las prestaciones por desempleo" (pp. 109). Esta previsión legal fue modificada en los términos que posteriormente han ido incorporando los diferentes textos refundidos de la LGSS, por la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo que, en su artículo 19.1, al regular esta situación de tránsito preveía (...) *En este caso no se descontará del periodo de percepción de la prestación por desempleo el tiempo que hubiera permanecido en situación de incapacidad laboral transitoria*").

<sup>9</sup> La Ley 24/2001, en su art. 34.10, da una nueva redacción al art. 222.1 de la LGSS en los términos siguientes: "Cuando el trabajador 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 apartado 1 del art. 208 y a percibir, si reúne los requisitos necesarios, la prestación por desempleo contributivo que le corresponda de haberse iniciado la percepción de la misma en la fecha de extinción del contrato de trabajo o el subsidio por desempleo. En todo caso, se descontará del periodo de percepción de la prestación por desempleo, como ya consumido, el tiempo que hubiera permanecido en la situación de incapacidad temporal a partir de la fecha de la extinción del contrato de trabajo. La Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo efectuará las cotizaciones correspondientes a la Seguridad Social conforme a lo previsto en el apartado b) del art. 206 de la LGSS, asumiendo en este caso la aportación que corresponde al trabajador en su totalidad por todo el periodo que se descuenta como consumido".

temporal y, en consecuencia, abonada por quien sea la entidad gestora responsable (INSS o Mutua), si bien la misma habrá de ser recalculada de conformidad con las reglas propias de la prestación de desempleo.

Lo que supone, por un lado, que la base reguladora de la prestación por incapacidad temporal que se sigue percibiendo ya no será la propia de esta prestación (esto es, la base de cotización del mes inmediatamente anterior al inicio de la situación), sino que pasa a ser el promedio de las bases de cotización por desempleo (esto es, las relativas a los ciento ochenta días anteriores a la fecha de extinción del contrato de trabajo, que, por lo general, serán las bases correspondientes, en todo o en parte, al tiempo de la incapacidad temporal, mediando el contrato de trabajo)<sup>10</sup>. En síntesis, que pese a persistir la incapacidad temporal, la prestación, que sigue siendo nominalmente por esta causa (no podía ser de otra forma dado que la incapacidad persiste), se recalcula aplicando las reglas de desempleo. Y, por otro lado, que el porcentaje a aplicar a la base reguladora así recalculada, dejará de ser el relativo a la situación de incapacidad temporal para pasar a ser del 70%, durante los primeros ciento ochenta días siguientes a la extinción de la relación laboral, y del 60%, a partir de ese momento; es decir, los porcentajes previstos en el artículo 211.2. de la LGSS para la prestación de desempleo. Todo ello, sin olvidar los topes máximos y mínimos de la cuantía de esta última prestación establecidos en el apartado tercero del mismo artículo.

Junto a esta previsión, la reforma del artículo 222.1 de la LGSS establece también, como ya sucedía anteriormente, que una vez que el beneficiario agote la situación de incapacidad temporal podrá pasar a la situación legal de desempleo, siempre que lógicamente reúna las condiciones necesarias para causar derecho a la citada prestación. Aunque, y éste es el sentido de la reforma en este punto, el tiempo durante el que sigue percibiendo la prestación de incapacidad temporal, *desde el momento en que se extinguió la relación laboral*, se descontará, como tiempo consumido, del periodo por desempleo; y en correspondencia, durante este periodo de descuento, el INEM procederá al abono de las cotizaciones sociales.

---

<sup>10</sup> En el cómputo del periodo de carencia y, dado que se trata de una prestación que pasa a regirse por las reglas de cálculo del desempleo, habrá que entender que, en el supuesto de que el interesado no reúna los 180 días de cotización continuados con anterioridad al hecho causante, esta exigencia carencial habrá que buscarla hacia atrás, esto es, dentro de los seis años anteriores a la fecha de la extinción del contrato de trabajo (como se sabe, la determinación del periodo de ocupación cotizada toma como referente los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación legal de cotizar, art. 210.1 de la LGSS). Incluso, entre los criterios de aplicación previstos por la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS, de fecha 6 de febrero de 2002, se prevé que, en el caso de que el interesado no reúna los 180 días, la base reguladora será equivalente al resultado de dividir la suma de las bases de cotización acreditadas, entre los días a que correspondan tales bases.



Una simple lectura del citado precepto tras su nueva redacción podría llevar a pensar que el cambio o modificación que ha experimentado la regulación hasta entonces prevista para la situación de tránsito entre ambas prestaciones es meramente de cuantía económica; ya que, dados los términos en los que se expresa la LGSS, la extinción del contrato de trabajo de quien está incapacitado temporalmente no altera la continuidad en la percepción de la prestación por la situación de incapacidad, salvo en lo relativo a su cuantía, que, como se ha señalado, pasa a ser la de desempleo. Sin embargo, un análisis más detallado del artículo 222.1 de la LGSS permite observar que los cambios no sólo han afectado a la posible calidad de la prestación de incapacidad temporal a percibir, sino que también se ha visto reducido el tiempo o duración de la protección que finalmente se va a dispensar al sujeto, consecuencia directa de la práctica del descuento. Cambios restrictivos a los que, sin duda, hay que añadir la ambigüedad que rodea a la nueva situación en la que pasa a encontrarse el sujeto desde el instante mismo en que ve extinguido su contrato; pues, si bien persiste la prestación de incapacidad temporal, eso sí, en cuantía de desempleo, lo cierto es que entran en juego reglas o aspectos más propios de una situación de necesidad nueva, la relativa a desempleo. Lo que, sin duda, va a propiciar no pocos problemas de aplicación práctica si se tiene en cuenta que están implicadas dos prestaciones y, por tanto, dos lógicas distintas.

En concreto, uno de los aspectos de este nuevo tratamiento que evidencia lo que se acaba de decir se encuentra en la posibilidad legal, ya apuntada, que establece, con carácter general, el descuento de este tiempo de incapacidad temporal a efectos de la duración de la prestación de desempleo. En este sentido, el artículo 222.1 de la LGSS establece que *“en todo caso se descontará del periodo de percepción de la prestación por desempleo, como ya consumido, el tiempo que hubiera permanecido en la situación de incapacidad temporal a partir de la fecha de extinción del contrato de trabajo”*. Así pues, a diferencia de lo que sucedía antes de la reforma, la protección que dispensa el desempleo empieza a disfrutarse (en el sentido de consumirse) desde el momento en el que la relación de trabajo se extingue; de ahí que frente a la incompatibilidad anterior se hable ahora de superposición de prestaciones.

### *2.1.2. Problemas de aplicación del descuento del tiempo en situación de incapacidad temporal de la duración de la prestación de desempleo*

Esta posibilidad legal de descuento suscita de inmediato un interrogante si se parte de la generalidad con la que se expresa la norma en cuanto a su posible aplicación. Esto es, el citado artículo 222.1 de la LGSS exige que el contrato de trabajo se haya extinguido. Una interpretación literal de esta exigencia supone aceptar, en primer lugar lo que es lógico, que los únicos posibles destinatarios de esta medida son los trabajadores por cuenta ajena.

Pero también, y en segundo lugar lo que puede ser más discutible, que el cambio o modificación de cuantía de prestación que tiene lugar en estos casos va a alcanzar tanto a quienes pueden acceder a la protección por desempleo, como a quienes no puedan alcanzar dicha protección, sea porque no cumplen los requisitos legales de acceso (básicamente carencia), sea porque no son sujetos que entren dentro de la esfera de protección de esta prestación (es el caso típico de quienes son asimilados al Régimen General, tales como los administradores societarios).

Pues bien, volviendo a la posibilidad legal que supone el descuento, resulta obligado cuestionarse si la misma se practica siempre con independencia de que el sujeto tenga o no reconocido el derecho; o lo que es lo mismo, si siempre hay que descontar como tiempo consumido de desempleo el que medie desde el momento de la pérdida de empleo hasta la extinción de la incapacidad temporal. Es verdad que la LGSS (art. 222.1) se expresa en términos de *en todo caso*; lo que permitiría considerar que todas las previsiones contenidas en el comentado precepto (entre las que se incluye el descuento) afectan por igual a los sujetos que ven extinguido su contrato de trabajo, sean o no beneficiarios de la prestación por desempleo<sup>11</sup>.

Pero, no se puede obviar tampoco que al mismo tiempo establece que el acceso al desempleo quedará condicionado a que el sujeto reúna los requisitos de la citada prestación. Por tanto, esta exigencia o condición permitiría igualmente llegar a una conclusión en sentido contrario y entender que, pese a la falta de claridad y precisión de la LGSS, la posibilidad que representa el descuento sólo resultará factible si, finalmente, se confirma el reconocimiento del derecho a la prestación; o dicho en otros términos, si se cumplen las exigencias propias de esta prestación, es decir, si el sujeto se inscribe como demandante de empleo, se solicita tal derecho y posteriormente el mismo es reconocido<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> En este sentido, PANIZO ROBLES, J.A: "La Seguridad Social en el año 2000 (modificaciones introducidas en las Leyes de Presupuestos y de Acompañamiento y en el Real Decreto-Ley 16/2001, sobre jubilación flexible", Revista de Trabajo y Seguridad Social, (Centro de Estudios Financieros), nº 227/2002, pp. 40, considera que, pese a la deficiente redacción del citado precepto, parece claro que la nueva regulación resulta de aplicación a quienes, aún encontrándose en situación de IT y se les extinga su contrato, sin embargo no acrediten un derecho a prestaciones por desempleo.

<sup>12</sup> Este es el criterio que sostiene el INEM que a tal efecto señala que "*Sólo procede el descuento indicado, si se produce la inscripción como demandante de empleo, se solicita el derecho a prestación de nivel contributivo y reuniéndose los requisitos se reconoce la prestación por desempleo*" (según la Instrucción cuarta, B) de las Instrucciones de la Subdirección General de Prestaciones del INEM, de fecha 13 de febrero de 2002, sobre aspectos con incidencia en la protección por desempleo del Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, y de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Es más, parece difícil sostener que se pueda descontar de una prestación no reconocida tiempo de su duración, entre otras razones, porque no sería posible determinar cuál habría de ser el tiempo a descontar si, como se ha dicho, aquélla no ha sido causada. Asimismo, no hay que olvidar que el descuento se justifica en la medida en que el INEM ha venido obligado a tener que cotizar por ese tiempo; obligación que no se explica, si por el contrario, el sujeto no alcanza la pretendida prestación. Entenderlo en sentido amplio supondría tanto como considerar que, desde el mismo instante de la pérdida de trabajo, existe ya un desempleo por el que el INEM viene obligado a cotizar, independientemente de que el interesado acceda o no al mismo; consideración que, indudablemente se puede entender en abstracto, pero no si se tiene en cuenta que la aplicación de este descuento es consecuencia directa del reconocimiento de la prestación por desempleo.

No se ignora que una solución de este tipo introduce una diferencia de tratamiento en la incapacidad temporal; de tal forma que quien puede ser beneficiario de desempleo (normalmente por haber cotizado más tiempo) verá mermado el tiempo de disfrute de esta prestación. Pero, desde la perspectiva de la incapacidad temporal es evidente que ambos (tanto quien puede ser beneficiario como quien no) la agotan aunque, sólo se vean afectados quienes puedan prolongar la situación ya que, en realidad, la finalidad que persigue la reforma no es afectar a la incapacidad temporal, salvo por lo que representa a la cuantía, sino a la duración de la segunda prestación, la de desempleo y, en consecuencia, lo razonable será pensar que sólo habrá de afectar a quienes puedan acceder a ella.

Estas razones pueden entenderse reforzadas por la posibilidad, en este caso no prevista legalmente<sup>13</sup>, según la cual el sujeto puede alegar un derecho de desempleo anterior, a los efectos del recálculo de la prestación de incapacidad temporal según las reglas de desempleo, tal y como se ha indicado antes. Lo que significa que el interesado, extinguido su contrato de trabajo, y aunque sigue en situación de incapacidad, puede recurrir a una prestación de desempleo que estaba suspendida por el tiempo que le reste. Ahora la cuantía de la incapacidad temporal es recalculada según un desempleo que se encontraba suspendido; esto es, por las bases y tipos que correspondiesen en el momento de la suspensión<sup>14</sup>. Y el tiempo de la prestación de desempleo que le

---

<sup>13</sup> Sobre este particular, véase por todos PANIZO ROBLES, J.M<sup>a</sup>: "Las últimas modificaciones en las prestaciones de la Seguridad Social (Comentario a la Ley de Acompañamiento para 2002)", Relaciones Laborales, nº2/2002, pp. 76. Esta posibilidad, no prevista legalmente, está recogida entre los criterios de aplicación previstos por la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS, de fecha 6 de febrero de 2002; asimismo, en las Instrucciones de la Subdirección General de Prestaciones del INEM, de fecha 13 de febrero de 2002.

<sup>14</sup> Vid., art. 13.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley de Protección por Desempleo, y el art. 212 de la LGSS.

quede tras el agotamiento de la incapacidad temporal será el resultado de restar a la duración del desempleo elegido el tiempo transcurrido en incapacidad temporal desde la extinción del contrato de trabajo. La otra opción es lógicamente por el desempleo generado y que cuyo disfrute aún no ha comenzado<sup>15</sup>. En definitiva, el descuento se va a aplicar en la medida en que exista un derecho reconocido, y esto ya sea un desempleo en situación de alta inicial, como un desempleo reanudado; lo que viene a confirmar que si tal reconocimiento no ha existido esta posibilidad difícilmente podrá ser de aplicación.

Es evidente que la imprecisión en la formulación de esta nueva situación abre paso a interpretaciones distintas, entre quienes son las entidades encargadas de gestionar y controlar las prestaciones involucradas, en cuanto al momento en que realmente tiene lugar el tránsito entre ambas prestaciones. Un ejemplo de esta dualidad interpretativa con importantes consecuencias prácticas tiene que ver precisamente con la determinación del momento en que puede ser ejercida por el interesado esa facultad o posibilidad de reanudar un desempleo anterior. Así, mientras que el INSS considera que esta posibilidad debe ser ejercida por el sujeto en el mismo instante en el que se le extingue el contrato de trabajo, no cabe decir lo mismo respecto del INEM, que considera que sólo resulta posible su ejercicio cuando se agote la incapacidad temporal, y siempre que el sujeto pueda acceder a la prestación por desempleo.

Por tanto, según sea una u otra la interpretación desde la que se parta, se puede decir que el tránsito o paso entre ambas prestaciones habrá tenido lugar desde el mismo momento de la extinción del contrato de trabajo (desde esta valoración es posible explicar que sea, entonces, cuando, tras el recálculo de la nueva prestación, se permita que el trabajador pueda hacer valer derechos anteriores en los términos indicados); o por el contrario, que tal tránsito precisa de la conclusión previa de la situación incapacitante y, consecuentemente, de que sean cumplidos los requisitos de acceso que dan derecho a la prestación de desempleo (exigencia que sin embargo, no es obstáculo para que el desempleo se entienda igualmente consumido desde la pérdida de empleo). A este problema cabe añadir los que sin duda habrá de provocar la exigencia de una mayor coordinación entre dichas Entidades, dada la nueva regulación de la situación de incapacidad desde la extinción del contrato de trabajo; se está pensando, por ejemplo, en el recálculo de la prestación de incapacidad temporal y la posibilidad de reanudar un derecho anterior que hará preciso que tanto INSS como INEM colaboren a efectos de determinar cuál habrá de ser la cuantía nueva a percibir.

En definitiva, esta modificación de la situación de tránsito entre las situaciones de incapacidad temporal y desempleo, prevista en el artículo 222.1 de

---

<sup>15</sup> Vid., art. 210.3 de la LGSS.

la LGSS, sin duda responde al espíritu que, como ya se ha indicado, estaba presente en el Acuerdo sobre el desarrollo de la Seguridad Social, de fecha 9 de abril de 2001 en el que, entre las medidas propuestas, se encontraba concretamente la de establecer mayor control para impedir la concatenación abusiva de la situación de incapacidad temporal y desempleo (apartado X.1); así pues, este nuevo tratamiento no hace sino que confirmar esta idea.

La consecución de un objetivo como el expresado pasa por exigir mayor rigor en la gestión de la prestación de incapacidad temporal<sup>16</sup>. Ahora bien, para dar respuesta a una preocupación como la señalada, no era necesario perder la perspectiva de las prestaciones en juego que es, tal y como se podido comprobar tras el análisis de la nueva regulación, lo que ha sucedido con la configuración que se ha dado a ese tiempo de incapacidad temporal sin contrato de trabajo. De manera que, si lo que se pretendía con el cambio era evitar el abuso o fraude ocasionado por la sucesión de ambas situaciones, el mismo debería haber sido salvado por la vía que representa el mayor control médico de cual sea el estado de salud del trabajador, y no mediante la creación de una situación o estadio híbrido que pretende aplicar reglas propias del desempleo a una situación que, en principio, sólo puede seguir siendo de incapacidad temporal y que provoca de inmediato el recorte en la protección. Así pues, mientras que la contingencia de desempleo siga siendo definida por la exigencia legal que representa la capacidad para el trabajo no resultará posible entender que el tránsito desde una situación a otra pueda tener lugar hasta que aquella se recupere. Salvo, claro está, que se admita como posible la condición de desempleado sin aptitud para el trabajo y, por tanto, sin estar obligado a aceptar oferta de empleo alguno; es decir, estableciendo una situación de necesidad al margen de la que representa la de incapacidad temporal.

## **2.2. El tránsito desde la prestación de desempleo hacia la de incapacidad temporal**

Como ya se ha comentado, antes de que tuviera lugar la reforma del artículo 222 de la LGSS, éste preveía una regulación bien distinta según la prestación de partida fuese la de incapacidad temporal o la de desempleo. Así, se establecía para el caso de que la situación de incapacidad tuviese lugar mediando un desempleo, que el tiempo de coincidencia entre ambas situaciones de necesidad había de ser descontado o considerado consumido de la posible duración de la prestación por desempleo (ex art. 222.2 de la LGSS). A su vez este tránsito presentaba ciertas singularidades; por un lado, la cuantía de la prestación era la correspondiente a la que el sujeto viniera percibiendo por

---

<sup>16</sup> Mejora de gestión de la prestación de incapacidad temporal que, como se recordará, era contemplada en el marco de la Recomendación 13<sup>a</sup> del Pacto de Toledo.

desempleo<sup>17</sup>. De este modo, el beneficiario seguía manteniendo la misma cuantía de desempleo, aunque el concepto fuera distinto (prestación de incapacidad temporal). Y por otro, la prestación por incapacidad temporal era satisfecha por la entidad gestora de la prestación por desempleo (INEM), en pago delegado de la entidad que se encarga del reconocimiento y la gestión de la prestación de incapacidad (INSS)<sup>18</sup>. Todo ello sin olvidar que, durante el tiempo en el que ambas situaciones de necesidad se superponían, había de mantenerse la obligación de cotizar en los mismos términos en los que venía haciéndolo el INEM<sup>19</sup>.

Este tratamiento contrastaba con el establecido para el tránsito prestacional en el sentido inverso. Entonces, el trabajador mantenía el derecho al

---

<sup>17</sup> En este sentido, resulta oportuno recordar que la Ley 66/1997, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, fue la que estableció una identidad respecto a la cuantía a percibir durante el tiempo en el que ambas prestaciones se superponen. En efecto, en su artículo 47, dispone que *“cuando el trabajador esté percibiendo la prestación por desempleo total y pase a la situación de incapacidad temporal percibirá la prestación por esta contingencia en cuantía igual a la prestación por desempleo”* modificando de este modo, la regulación anterior que prevista en el artículo 222.2 de la LGSS y cuyo tenor literal era *“percibiría la prestación por la contingencia de incapacidad temporal en cuantía igual a la prestación por desempleo, salvo que la que le correspondiera por incapacidad temporal fuera superior, en cuyo caso percibiría esta última.”* Cabe observar que, con la regulación anterior existía la posibilidad de que el sujeto optase por disfrutar de la prestación por incapacidad temporal que, a tal efecto, era calculada según sus normas y con aplicación de sus porcentajes; esto es, su base reguladora era la correspondiente a la base de cotización por contingencias comunes y su porcentaje variaba del 60% al 75%, según el momento y la naturaleza de la contingencia. Asimismo y, en relación con los posibles problemas aplicativos de esta Ley 66/1997, la Dirección General del INEM, en Circular de 20 de enero de 1998, (PR 01/98), prevé, entre otras posibles situaciones, la relativa al momento de producirse el tránsito, siendo así que *“cuando el trabajador esté percibiendo la prestación por desempleo y pase a la situación de incapacidad temporal, el nacimiento del derecho a esta prestación tendrá lugar a partir del 4º día siguiente a la baja laboral, siendo los tres primeros días de abono de la prestación por desempleo con cargo al INEM, mientras que a partir del 4º día la prestación es asumida por el INSS, aunque abonada delegadamente por el INEM; se continuará aplicando el tipo del 70% o 60% sobre la base reguladora de la prestación por desempleo del derecho en que sobreviene la situación de incapacidad temporal, porcentaje que no resultará impedido en cuanto a su variación (del 70% al 60% a partir del 181 día del devengo de la prestación) por esta circunstancia de coincidencia de las contingencias siendo su base reguladora la correspondiente a la prestación por desempleo en los términos del apartado 1 del artículo 211 de la LGSS”*.

<sup>18</sup> Sobre esta particular señalan los autores ALARCÓN CARACUEL, M.R. y FARGAS FERNÁNDEZ, J: *“Cotización durante la situación de incapacidad laboral transitoria que se superpone y se prolonga más allá de la de desempleo contributivo (y passim sobre los límites de la unificación de doctrina)”*, Revista Española de Derecho del Trabajo (Civitas), nº 65/1995, pp. 7 que *“si antes el INEM y la prestación por desempleo sustituían respectivamente al empresario y al salario perdidos y buscados, ahora son el INSS más el INSALUD y la prestación por ILT los que efectúan la sustitución. Según esto, es el INSALUD el que ostentará un cierto poder de dirección sobre el beneficiario, pero esta dirección ya no estará encaminada a la búsqueda de un empleo, que por el momento no puede realizar, sino al restablecimiento de su salud”*.

<sup>19</sup> Vid., art. 222.2 de la LGSS.

percibo del subsidio económico y la asistencia sanitaria, pero no la cotización<sup>20</sup>; mientras que en este caso, el trabajador que percibe la prestación por desempleo y se encuentra en incapacidad temporal, ve mantenidas sus cotizaciones que son satisfechas por el INEM<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencias, entre otras, SSTS de 18 de septiembre y de 27 de diciembre de 1991, (RJ 1991\6469 y RJ 1991\ 9103, respectivamente) de 14 de mayo de 1993, (RJ 1993\4096) y de 28 de abril de 1997 (RJ 1997\3546) que, concretamente esta última, señala “...las empresas, después de extinguida la relación laboral con baja del trabajador, ni el INEM, una vez concluida la prestación por desempleo, ni el INSS están obligados a cotizar en la situación en que se mantiene la percepción del subsidio por ILT. Se trata, en definitiva, de la exención de la obligación de cotizar en periodo de ILT coetáneo a la inexistencia de la relación laboral...No existe base legal ninguna para atribuir a las empresas, después de extinguido el contrato y cursada la baja del trabajador, un deber de cotizar, como tampoco al INEM, cuando, como es el caso, dicha extinción contractual no genera inmediato derecho a protección por desempleo. Es cierto que en los supuestos en que durante el periodo de percepción de prestación por desempleo se produzca situación de incapacidad temporal, el tiempo que esa abarque no exime al INEM del deber de cotizar, pues así resulta del artículo decimonoveno, apartado 2 de la Ley 31/1984; pero tal supuesto no es confundible con el litigioso, pues uno y otro tienen previsiones específicas en los apartados 1 y 2 de dicho artículo” (fundamento jurídico 3º).

<sup>21</sup> Sobre este particular, y siguiendo con lo señalado en la nota anterior, la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social en el Oficio-Circular núm. 14/1992, de 7 de julio, sobre la consideración de la situación de incapacidad laboral transitoria como situación de alta en Seguridad Social, sólo en tanto perdura la obligación legal de cotizar, establece que “la obligación de cotizar que pesa sobre el empresario, nace desde el inicio del trabajo y se mantiene mientras éste se preste y en la situación de incapacidad laboral transitoria, cualquiera que sea su causa, sólo subsiste en tanto que la relación laboral esté viva, porque una vez que se extinga la misma también se extingue dicha obligación. El cese en la prestación de servicio origina la subsiguiente baja en la Seguridad Social, sin perjuicio de que el abono del subsidio continúe hasta la extinción de la incapacidad laboral transitoria. ...En igual sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en los recursos de casación para la unificación de doctrina, de fecha 18 de septiembre y 7 y 27 de noviembre y 27 de diciembre de 1991, a este respecto, el fundamento de derecho cuarto de la sentencia de 27 de diciembre de 1991 dice que “...en los arts. 67 de la LGSS y 12 de la LBE, al establecerse el deber de cotización por parte de la empresa durante la vigencia de la relación laboral o a cargo del INEM en tanto dure la prestación contributiva a la Seguridad Social, sin que, en cambio, de toda esa normativa pueda inferirse el pretendido deber, por parte del INSS, de cotizar durante la situación de incapacidad laboral transitoria subsiguiente a un desempleo subsidiado. Para que esto último pudiera imponerse se exigiría una norma que, expresamente, así lo estableciera, ya que el gravamen que comporta el deber de cotizar a la Seguridad Social exige, por propia naturaleza, una norma que, específicamente, lo establezca. La prolongación, en el tiempo, de los beneficios inherentes a una situación de incapacidad laboral transitoria, pese a la inexistencia, ya, de una relación laboral vigente o de una situación de desempleo subsidiado y cotizado que pueda servir de soporte, no puede merecer otro significado y tratamiento legal que el de una perduración del deber asistencial propio de cualquier sistema de Seguridad Social”. Ahora bien, cuando el contrato se extingue por terminación del mismo, motiva la baja del trabajador en el Régimen de que se trate. En este mismo orden de cosas, según lo dispuesto en los arts. 94.1 de la LGSS, en relación con el 3.1 y 4.1 de la Orden de 13 de octubre de 1967, es requisito imprescindible para el reconocimiento del derecho a la prestación por incapacidad laboral transitoria que el trabajador en la fecha del hecho causante esté afiliado a la Seguridad Social y en alta o en situación asimilada a la de alta, considerándose, únicamente como tal, la percepción de la prestación por desempleo de nivel contributivo”.

### *2.2.1. Los cambios a la regulación general del tránsito desde la prestación de desempleo hacia la de incapacidad temporal*

Pues bien, como ya se ha dicho, la nueva regulación de esta situación de tránsito, prevista ahora en el apartado tercero del artículo 222 de la LGSS, ha supuesto que las diferencias apuntadas se hayan visto, cuando menos recortadas ya que, tanto la cuantía, el descuento así como la obligación de cotizar por parte del INEM –previsiones sólo contempladas hasta ahora para el tránsito desde la condición de desempleo– se han hecho también extensivas al tránsito que tiene lugar cuando la prestación de partida es la de incapacidad temporal. De modo que, la pérdida de empleo unida a la incapacidad para el trabajo, determina que el sujeto pase o continúe –según sea la prestación de partida– a ser receptor de la prestación de incapacidad temporal, aunque en cuantía de desempleo; y asimismo que este tiempo en el que ambas situaciones coincidan sea cotizado por el INEM y, en consecuencia, descontado de la duración de la prestación de desempleo. Por tanto, en los términos en los que el tránsito entre ambas situaciones de necesidad ha quedado finalmente resuelto (tanto en una como en otra dirección) se puede decir que, una vez que el interesado pierde el empleo, empieza a ser tratado desde la lógica que define la prestación de desempleo, pese a que, en ocasiones, carezca de la capacidad o aptitud para el trabajo que requiere el disfrute de esta protección.

Es evidente que, de las dos situaciones de tránsito, es la que toma como punto partida la situación de incapacidad la que se ha visto alterada con las modificaciones introducidas por la Ley 24/2001, tal y como ya se ha descrito. Lo que significa que el tránsito en sentido inverso es decir, el que tiene lugar desde el desempleo hacia la incapacidad temporal, mantiene prácticamente intacta su regulación<sup>22</sup>.

Ahora bien, aunque la reforma no ha representado cambios en lo esencial, no se puede dejar pasar por alto la única novedad que ha sido introducida. Se está haciendo referencia a la solución que se ha previsto por la LGSS, tras la nueva redacción, para el caso de que el desempleo se consuma y persista la situación incapacitante iniciada durante el desempleo. Como se recordará, antes de este cambio normativo, se consideraba que, agotado el desempleo, el

---

<sup>22</sup> Esto significa que, por lo que respecta a la cuantía, la misma se sigue calculando conforme a la base reguladora correspondiente a la prestación por desempleo sobre la que, de conformidad con lo establecido en el art. 211.2 de la LGSS, habrán de aplicarse los siguientes porcentajes: el 70% durante los ciento ochenta primeros días y el 60% a partir del día ciento ochenta y uno. Regulación que pone de manifiesto que la condición de incapacitado es más formal que real; pues, de considerarse como tal, la prestación debería haber sido la correspondiente a esta contingencia y, consecuentemente, los porcentajes aplicables habrían debido ser los propios de esta prestación (60% durante los 20 primeros días y a partir del día 21 el 75%, para los supuestos de contingencias comunes, y del 75% desde el primer día cuando se esté ante contingencias profesionales) y no los del desempleo.



interesado continuaba en la prestación de incapacidad temporal percibiendo la cuantía establecida con carácter general; es decir, el 75% de la base reguladora del desempleo o el 60% si, en el agotamiento del periodo de desempleo, no habían transcurrido más de 20 días desde la fecha de la baja (siempre que la incapacidad temporal derivase de contingencias comunes).

Así pues, la secuencia temporal de este tránsito resultaba ser la siguiente: desempleado que se incapacita y que durante los tres días siguientes a la baja médica mantiene su condición de desempleado en los mismos términos<sup>23</sup>. A partir del cuarto día persiste en la misma condición, si bien, su situación de incapacidad determina que la entidad gestora obligada al pago sea el INSS, aunque el abono corresponda en pago delegado al INEM. Posteriormente, si consume el desempleo y continúa en situación de incapacidad, el sujeto pasa ser tratado bajo esta condición; lo que significa que le van a ser aplicados los porcentajes de esta prestación y no los del desempleo.

Sin embargo, el contenido actual del artículo 222.3 de la LGSS da un giro a esta situación, de forma que el sujeto seguirá percibiendo la prestación por incapacidad temporal en pago directo por el INSS, si bien, en cuantía igual al 75% del salario mínimo interprofesional que es, como se sabe, el que corresponde al nivel asistencial de desempleo<sup>24</sup>. Es decir, el esquema del tránsito ha variado ya que, agotado el desempleo, el sujeto no se coloca en la situación de protección que le corresponde por su incapacidad; por el contrario, pese a su falta de capacidad, la protección que recibe es la misma que cualquiera de las situaciones asistenciales de desempleo. Con la diferencia de que durante éstas existe cotización por parte del INEM, aunque sea limitada a la asistencia sanitaria y la protección a la familia; mientras que en la situación de incapacidad que se prolonga no existe cotización alguna ya que, formalmente, lo que hay es una incapacidad temporal. Todos estos aspectos llevan a reforzar la idea ya expresada sobre la posibilidad de haber considerado esta situación de tránsito como un caso más de desempleo, con la única peculiaridad que habría de representar la falta de aptitud del interesado para el trabajo; de este modo, se habrían evitado regulaciones como la apuntada que prácticamente presentan a una incapacidad temporal asistencial. Una vez más, la lucha contra el posible fraude que puede provocar la concatenación de ambas situaciones de necesidad se solventa por la vía que representa la reducción de la protección y no, por la del control de la incapacidad

---

<sup>23</sup> Es criterio administrativo el que establece que durante los tres primeros días de la incapacidad que sucede mediando el desempleo el responsable sea el INEM. (Circular de fecha 20 de enero de 1998 de la Dirección General del INEM).

<sup>24</sup> Vid., sobre este particular PANIZO ROBLES, J.A: "La Seguridad Social en el año 2000...", *op. cit.*, pp. 42.

En conclusión, se está en presencia de una incapacidad temporal que, cuando menos puede ser calificada de singular pues, desde el comienzo de la misma su tratamiento corresponde, como se ha podido comprobar, a una prestación por desempleo, con la única salvedad que supone que siga siendo el INSS la entidad gestora obligada durante dicha situación de necesidad; excepción que conoce, a su vez, de otra excepción. Concretamente la que representa que durante los tres primeros días de la incapacidad –cuando la misma derive de contingencias comunes– sea el INEM el que asuma el abono de este tiempo; es decir, no se produce el vacío habitual de protección que para estos casos está previsto.

### 2.2.2. *Desempleo y recaídas de una anterior situación de incapacidad temporal*

El actual artículo 222.3 de la LGSS prevé la situación especial en la que el desempleo se vea interrumpido por una situación de incapacidad temporal que constituya recaída de un proceso anterior; previsión que no había sido contemplada por el citado precepto en su redacción anterior.

Es sobradamente conocido que la regulación de las recaídas es escasa. De una parte, la LGSS<sup>25</sup> hace una lacónica mención cuando establece el tiempo máximo de duración de la prestación de incapacidad temporal; y, de otra, la normativa de desarrollo<sup>26</sup> que las define en los términos siguientes: “si el proceso de incapacidad laboral transitoria se viere interrumpido por períodos de actividad laboral por un tiempo superior a seis meses, se iniciará otro nuevo, aunque se trate de la misma o similar enfermedad”. Ninguna otra regulación existe sobre el concepto y el alcance que deba darse a las recaídas siendo la doctrina jurisprudencial la que finalmente ha delimitado el concepto de recaída en el sentido de “caer nuevamente enfermo de la misma dolencia quien estaba convaleciendo o había recobrado su salud”; al tiempo que declara que la interpretación que de aquellas se haga ha de partir de la conexión entre un elemento temporal (propio de toda situación de incapacidad laboral transitoria) y un elemento causal (la identidad o diferenciación entre las enfermedades).

De este modo, debe entenderse que, sólo las enfermedades de la misma naturaleza producen, en sus sucesivas recaídas, la acumulación de los períodos correspondientes (sentido material de la recaída); siempre y cuando, además, la actividad desarrollada entre uno y otro no supere los seis meses (factor temporal de la recaída)<sup>27</sup>. Por tanto, si se supera dicho parámetro temporal, o

---

<sup>25</sup> Vid. art. 128.2 de la LGSS, cuando establece que “A efectos del periodo máximo de duración de la situación de incapacidad temporal se computarán los de recaída y observación”.

<sup>26</sup> Vid. art. 9.1 de la Orden de 13 de octubre de 1967.

<sup>27</sup> Vid. STS de 8 de mayo de 1995 (RJ 1995\3755) que ha sido objeto de numerosos comentarios entre los que cabe citar, FERNÁNDEZ URRUTIA, A: “Sucesión de procesos de Incapacidad Temporal tras la sentencia del Tribunal Supremo en Recurso de Casación para Unificación de

cuando las dolencias sean clínicamente diferentes (aunque la actividad laboral sea inferior a seis meses), no puede entenderse que exista recaída y, en consecuencia, se abrirá un nuevo proceso de incapacidad temporal<sup>28</sup>.

Hechas estas consideraciones de contenido general, de nuevo hay que hacer referencia a la modificación que la Ley 24/2001 ha introducido en la situación de tránsito entre las prestaciones de desempleo e incapacidad temporal y, en concreto, cuando intervienen las recaídas. En esta situación, y antes de la mencionada modificación, el tratamiento que estas recaídas recibían era el correspondiente a su consideración de ser parte de un único proceso de incapacidad temporal; esto es, el hasta ese momento desempleado recuperaba su condición de beneficiario de la prestación de incapacidad temporal. Lo que significaba, desde un punto de vista práctico, que la base reguladora de la citada prestación debía ser calculada según sus reglas; de manera que, por un lado, eran tenidas en cuenta las cotizaciones efectuadas con anterioridad al momento de volver a estar incapacitado (cotizaciones entre las que quedaban incluidas las de desempleo). Y por otro, el porcentaje a aplicar a la base reguladora resultante era igualmente el que correspondía en virtud del tiempo ya disfrutado de incapacidad temporal (porcentajes que, como se sabe, son del 60% desde el 4º día a partir de la baja hasta el día 20º, ambos inclusive, y del 75% a partir del día 21º, cuando la contingencia es común; y del 75% de la base reguladora a partir del día siguiente al de la baja en el trabajo, cuando la contingencia sea profesional).

---

Doctrina de 8 de mayo de 1995: doctrina judicial sobre retroacción de la fecha del hecho causante y cumplimiento del requisito de encontrarse en alta”, *Actualidad Laboral*, 2/1999, pp.101-113; FERNÁNDEZ PRATS, C: “Incapacidad Temporal y recaída. (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo en unificación de doctrina de 8 de mayo de 1995), *Tribuna Social*, nº 62/1996, pp. 45-51; DESDENTADO BONETE, A. y NOGUEIRA GUASTAVINO, M: *La Seguridad Social en la Unificación de Doctrina, una síntesis de jurisprudencia: 1991-1996*, Colección Laboral, Tirant lo Blanch, Valencia, nº 47, 1997, pp. 75.

<sup>28</sup> Se abandona así el criterio manejado por algunos Tribunales Superiores de Justicia, entre otros, SSTSJ de Cataluña de 21 de junio de 1993 (AS 1993\2990), de Andalucía de 11 de noviembre de 1993 (AS 1993\115) y del País Vasco de 4 de julio de 1995 (AS 1995\3135), que venían acumulando los procesos de incapacidad temporal derivados de distinta dolencia cuando aquéllos se sucedían en intervalos inferiores a 6 meses sobre la base de una valoración conjunta de las contingencias. En relación con el carácter excluyente que presenta el elemento temporal, el Tribunal Supremo, en STS de 1 de febrero de 1999 (RJ 1999\1143), resuelve favorablemente la cuestión planteada acerca del posible reconocimiento del derecho a la prestación de incapacidad temporal a quien ha sido dado de alta médica por agotamiento de un periodo anterior de la referida prestación y vuelve a causar baja por recaída en la misma enfermedad después de haber estado trabajando algo más de seis meses. Considera el Tribunal que no cabe dejar sin protección aquellas situaciones que sean recaídas de un proceso anterior de incapacidad temporal por el hecho de tener lugar tras el agotamiento de aquélla; lo único que sucederá es que será una nueva prestación de incapacidad temporal, no sólo porque la anterior ya se ha agotado, sino también porque se ha superado el tiempo de seis meses previsto en la norma. En definitiva, pese a tratarse de las mismas dolencias, no hay recaída sino una nueva situación de incapacidad que coincide en su origen o causa con otra anterior.

Tras los cambios operados que afectan a este tránsito, resulta que el tiempo de las recaídas pasa a ser tratado con los mismos efectos que un desempleo; esto es, la cuantía deja de ser la correspondiente a la incapacidad temporal (con lo que ello conlleva, como se ha visto, de cálculo de la base reguladora) para seguir siendo la que viniera percibiendo el sujeto desempleado en el momento en el que sufre la recaída de un proceso de incapacidad anterior<sup>29</sup>. En realidad, se puede decir que se está dando a esta situación el mismo tratamiento que está previsto para el caso de que el desempleo se vea interrumpido por una incapacidad temporal que no sea recaída. Es decir, el desempleado, pese a la falta de capacidad para el trabajo, mantiene esta condición, aunque la responsable del abono de la nueva situación sea, según la naturaleza de la contingencia, el INSS o la MATEP.

Asimismo, hay que indicar que la reforma ha previsto que este tiempo de recaída mediando desempleo sea tiempo de desempleo consumido; se mantiene así la misma lógica que para el resto de las situaciones de tránsito que pueden sucederse entre estas prestaciones. De forma que, perdida la capacidad para el trabajo, el desempleado vuelve a ser receptor de la prestación de incapacidad temporal, eso sí, en cuantía de desempleo, si bien el desempleo seguirá consumiéndose; lo que a efectos prácticos habrá de traducirse, como ocurre en el resto de supuestos, en la continuidad de la obligación de cotizar por parte del INEM.

En definitiva, durante el periodo en el que coinciden ambas situaciones de necesidad el sujeto recibe tratamiento de incapacitado –en tanto que la prestación es abonada por la entidad gestora responsable de la misma (en pago directo, cuando sea una MATEP o en pago delegado por el INEM, cuando sea el INSS)<sup>30</sup>–, aunque se estará consumiendo tiempo de duración de la prestación por desempleo. Se trata, dicho sea de paso de una solución nada novedosa ya que era la que venía siendo aplicada, aunque no estuviese prevista como ahora en la LGSS<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> En este sentido se expresa el art. 222.3 de la LGSS, tras la redacción dada por la Ley 24/2001, cuando establece “*Cuando el trabajador esté 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, percibirá la prestación por esta contingencia en cuantía igual a la prestación por desempleo. En este caso, y en el supuesto de que el trabajador continuase en situación de incapacidad temporal una vez finalizado el periodo de duración establecido inicialmente para la prestación por desempleo, seguirá percibiendo la prestación por incapacidad temporal en la misma cuantía que la viniera percibiendo.*”

<sup>30</sup> Según Instrucciones de la Subdirección General de Prestaciones del INEM de 14 de junio de 2000 (ficha 5/34 del Manual de Criterios).

<sup>31</sup> Resolución de la Dirección General del INEM, de 30 de mayo de 2000 (ficha 5/35 del Manual de Criterios de Reconocimiento de Prestaciones) relativa a la responsabilidad de la Mutua en el abono de prestaciones cuando, iniciada una situación de desempleo, tenga lugar la recaída de un proceso de incapacidad temporal derivada de contingencia profesional. El criterio administrativo sostiene que la prestación de incapacidad temporal que surge, tras la recaída, deberá ser abonada por la Mutua con quien la empresa tuviese concertado el riesgo profesional, excluyendo

Por último, merece la pena subrayar que el hecho de que el desempleo sea consumido al tiempo que el sujeto permanece en situación de incapacidad (sea o no consecuencia de una recaída) determina que ésta pueda prolongarse más allá de la duración del desempleo. Pues bien, aunque las recaídas, tal y como se ha dicho, son reguladas según los mismos criterios que el tránsito que tiene lugar desde el desempleo hacia la incapacidad temporal (de ahí que su análisis se haya realizado en el mismo apartado) en este extremo, concretamente, presentan un tratamiento diferente. Es decir, mientras que en el caso de las recaídas, una vez que el interesado agota el desempleo, se mantiene en la condición de incapaz que le ha provocado la recaída en los mismos términos en los que venía haciéndolo; por el contrario, en el tránsito desde el desempleo hacia la incapacidad temporal que no es recaída la situación se soluciona manteniendo la incapacidad, aunque en cuantía de protección asistencial de desempleo.

Desde esta perspectiva todo parece indicar que la cuantía de la prestación de incapacidad seguirá siendo la del desempleo y, consecuentemente, el porcentaje a aplicar habrá de ser el que corresponda en función del tiempo consumido de éste (porcentaje que en la generalidad de ocasiones será del 60%). Así pues, se está en presencia de un incapaz que es protegido económicamente como un desempleado, aunque la prestación de desempleo se haya extinguido. Una regulación que pone de manifiesto la tendencia legisladora ya señalada de crear situaciones de necesidad que claramente mezclan aspectos de distintas prestaciones; en este caso, al establecer que la cuantía que haya de seguir percibiendo el sujeto incapacitado es la del desempleo se está aplicando la lógica del descenso propia de esta prestación (esto es, del 70% al 60% a partir del sexto mes). Mientras que de haber entendido que el sujeto, una vez consumido el desempleo, se encuentra en situación de incapacidad, la lógica a aplicar hubiera sido la inversa, esto es la del ascenso (del 60% al 75% a partir del día 21 desde la baja médica)<sup>32</sup>.

---

cualquier responsabilidad por parte del INSS. De este modo, interpreta que la recaída forma parte de un único proceso patológico; sin embargo, considera que esta circunstancia no supone que el desempleo deba quedar suspendido siendo así, que mientras el sujeto disfrute de la incapacidad estará consumiendo el desempleo.

<sup>32</sup> No obstante, pese a que la LGSS se expresa en los términos indicados el criterio que para estos casos prevé el INSS va en la dirección de congelar la prestación (Criterios de aplicación previstos por la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS, de fecha 6 de febrero de 2002); o lo que es lo mismo, si en el momento del agotamiento de periodo de desempleo, el trabajador venía percibiendo la IT en un porcentaje equivalente al 70%, se seguirá percibiendo este porcentaje por todo el periodo de percepción de IT. Esta previsión no legal vuelve a ser expresión de la falta de claridad en la regulación de las prestaciones y de sus posibles consecuencias cuando las mismas son puestas en conexión con otras; así, se salva el descalabro económico que, sin duda, habría de provocar al sujeto incapaz el hecho de haber agotado el desempleo, mediante la fórmula de la congelación. Fórmula que no deja de ser una medida que claramente va a favorecer al trabajador que menos haya cotizado al desempleo y,

### 2.3. La incidencia de la reforma en la prestación de maternidad

Con carácter general se puede decir que la nueva redacción del comentario artículo 222 no ha supuesto cambio alguno respecto al tratamiento que venía siendo dado al tránsito que tenía lugar entre las prestaciones de maternidad y desempleo<sup>33</sup>. De este modo, cuando la trabajadora vea extinguido su contrato de trabajo estando en situación de descanso por maternidad, seguirá percibiendo la misma prestación hasta que concluya dicha situación pasando entonces, si cumple con los requisitos, a la protección por desempleo. Asimismo se establece, en clara diferencia con las situaciones de tránsito antes descritas, que este tiempo no se descontará del periodo de percepción de la prestación de desempleo de nivel contributivo<sup>34</sup>. Y de forma semejante sucede para el caso de que el tránsito ocurra en sentido inverso; en este supuesto, la beneficiaria de la situación de desempleo pasará a serlo de maternidad sin que el periodo de percepción de desempleo se vea ampliado por esta circunstancia.

Por tanto, el tratamiento de esta situación de tránsito ha seguido respetando la regulación anterior; especialidad de trato que frente a la que recibe la incapacidad temporal se justifica, en gran medida, por la función social que cumple esta prestación y que, como se sabe, no es otra que la de cubrir, tanto la integridad física de la mujer por razón del parto, como facilitar una relación entre la misma y el hijo.

Ahora bien, aunque la nueva regulación, por sí misma, no ha supuesto alteración alguna no parece que pueda obviarse que el hecho de haber introducido modificaciones respecto del tránsito entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo sí que puede tener consecuencias en las posibles conexiones de éstas con la de maternidad. Se está pensando, por ejemplo, en el supuesto de una trabajadora que ha estado en situación de incapacidad temporal antes del parto (situación que, como se sabe, queda interrumpida cuando

---

consecuentemente, tenga menos derecho a disfrutar de esta prestación (no se puede olvidar que el porcentaje del 60% comienza a aplicarse a partir del día ciento ochenta y uno). Por tanto, la aplicación de la congelación es posible para quienes hayan cotizado hasta un máximo de 719 días, que es lo que determina que el periodo de prestación sea como máximo de 180 días.

<sup>33</sup> Esta situación de tránsito está prevista en el art. 9.4 del RD 1251/2001, de 16 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social por maternidad y riesgo durante el embarazo (BOE de 17 de noviembre); norma reglamentaria que igualmente ha previsto las conexiones entre las prestaciones de maternidad y de incapacidad temporal. De manera que se puede decir que, básicamente, la generalidad de situaciones de tránsito entre estas tres prestaciones aparecen recogidas legalmente en el citado art. 9; dándose así una ordenación en el tratamiento de las mismas, hasta ahora disperso en normativa de diversa índole (órdenes, resoluciones...).

<sup>34</sup> Vid., art. 222.2 de la LGSS, tras la nueva redacción.

aquél tenga lugar)<sup>35</sup> y que, concluido el periodo de descanso por maternidad, durante el cual se ha extinguido su contrato, precisa seguir recibiendo asistencia sanitaria. Esta situación, antes de la reforma que ha experimentado el tránsito desde la incapacidad temporal al desempleo (art. 222.1 de la LGSS) ofrecía las siguientes alternativas: por un lado, si la protección que precisaba estaba relacionada con la incapacidad temporal anterior al momento del parto, la trabajadora no iniciaba una nueva situación de incapacidad, sino que había que entender que la misma era recaída del proceso anterior. Y de otro, si esta protección no guardaba relación con la incapacidad temporal anterior, agotado el tiempo de descanso por maternidad, iniciaba un nuevo proceso de incapacidad temporal. En ambos casos, la protección por desempleo sólo entraba en juego cuando la incapacidad temporal (bien fuera por recaída o bien porque se estaba ante un proceso nuevo de incapacidad) concluía.

Esta misma trabajadora en el momento actual, esto es, tras la reforma operada por la Ley 24/2001 pasaría a percibir, una vez concluido el descanso por maternidad, la prestación de incapacidad temporal (pues, como se ha dicho, precisa de asistencia sanitaria), pero sin olvidar que: de una parte, las modificaciones han previsto que, extinguida la relación laboral, la protección que haya de recibir el sujeto sea prácticamente la correspondiente al desempleo. Lo que afecta tanto a la cuantía de la prestación, como al tiempo de disfrute de la misma ya que, desde que suceda la pérdida de empleo, y siempre que el sujeto cumpla con los requisitos de acceso al desempleo, se entenderá que éste empieza a consumirse. Y de otra, que para el caso de que la extinción del contrato tenga lugar mediando el descanso por maternidad, ésta no representará descuento alguno respecto a la posible duración de la futura prestación por desempleo.

Por tanto, en el supuesto planteado, la situación de la trabajadora será la correspondiente a maternidad hasta que se agote (hasta aquí todo sigue igual que antes de la reforma), para posteriormente colocarse en la correspondiente a incapacidad temporal; si bien, la prestación hasta recibir el alta médica, será la correspondiente a desempleo. Y a efectos de la duración de éste, habrá que descontar el tiempo que haya transcurrido desde la finalización de la maternidad hasta que reciba el oportuno alta médica. Esta es la solución para el caso de que la asistencia sanitaria sea debida a un nuevo proceso de incapacidad temporal que nada tenga que ver con el anterior al momento del parto.

---

<sup>35</sup> En este sentido, la Resolución de 2 de septiembre de 1991, de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, establecía que los procesos de incapacidad temporal iniciados antes del parto, sin que la interesada hubiese optado por disfrutar del descanso por maternidad, no se verían interrumpidos hasta el momento del parto. Este criterio administrativo está actualmente recogido en el art. 9 del RD 1251/2001, de 16 de noviembre.

No obstante, una conexión como la descrita puede presentar mayores problemas cuando se trate de una recaída de un proceso anterior pues, entonces, habrá que plantearse si el tratamiento de esta situación pasa a ser el correspondiente a éstas conforme a las reglas actuales con el desempleo; o si por el contrario, ha de respetarse la consideración de las mismas como una situación de incapacidad temporal en toda su extensión.

La valoración de estas recaídas según las reglas actuales supone aceptar que desde el momento de la extinción del contrato, existe ya un desempleo, paralizado en cuanto a su disfrute y cómputo por la presencia de la prestación de maternidad. Por tanto, el hecho de que la trabajadora no sea todavía beneficiaria del desempleo cuando la recaída tiene lugar no impide que comience a ser tratada la situación como si lo fuera pues, en realidad, la relación laboral ha dejado de existir y ese es el dato relevante a efectos de lo previsto en la regulación vigente. De manera que, aquella sólo habrá recibido la prestación de incapacidad temporal durante el tiempo previo al parto, ya que, tras haber agotado el descanso por maternidad, el tiempo de incapacidad que constituya recaída pasará a ser tratado de manera semejante al desempleo. Sin embargo, una valoración en un sentido contrario, podría llevar a considerar que el hecho de que la maternidad haya sido dejada al margen del nuevo tratamiento de las situaciones que quedan condicionadas por la pérdida de empleo, impide aplicar las reglas actuales para el caso de que la incapacidad temporal sea anterior al momento de pérdida de empleo; en este caso, el desempleo empezaría sin más cuando la capacidad perdida fuera recuperada tras recibir el alta médica.

No cabe duda que los cambios introducidos en la nueva regulación del tránsito entre las prestaciones de incapacidad temporal y desempleo dejan numerosos flecos por solucionar, ya que una regulación mixta de situaciones que responden a lógicas distintas provoca, como se ha podido comprobar, no sólo dudas interpretativas respecto a las prestaciones involucradas en los propios cambios, sino también en sus posibles conexiones o situaciones de tránsito con otras.

### 3. CONCLUSIONES

A efectos de mera recapitulación se quiere volver a insistir en la idea ya expresada al comienzo de este artículo acerca de las políticas reformistas que entre sus objetivos contemplan la lucha contra el fraude o prácticas abusivas y que han dado paso, en ocasiones, a regulaciones restrictivas, reductoras de la protección.

La reforma introducida en estas peculiares conexiones es un claro exponente de lo que se acaba de decir siendo numerosos los ejemplos en los que apoyar esta conclusión; de el más determinante que sin duda representa la posibilidad del descuento en las situaciones de incapacidad temporal sin contrato de trabajo. En estos casos, el fin del contrato prácticamente abre las



puertas a la cobertura del desempleo; lo que contrasta con la regulación anterior en la que el paso o tránsito al desempleo quedaba condicionado a que el sujeto recuperase la capacidad para el trabajo perdida (es decir, las situaciones se sucedían sin superposición de las mismas). Pasando por el recorte que sufre el sujeto cuando el desempleo es interrumpido por una situación de incapacidad temporal que se prolonga en el tiempo y que convierte a aquella prácticamente en un supuesto más de desempleo asistencial; o la experimentada por las recaídas.

En definitiva, si bien la reforma operada en cuanto al tránsito prestacional entre las situaciones de incapacidad temporal y desempleo ha servido para que el legislador tome conciencia de la necesidad de abordar estas especiales conexiones, consideradas en su mayoría como algo tangencial y meramente marginal a lo que sólo se prestaba atención según qué prestaciones. Pero, la toma de conciencia de su frecuencia y habitualidad no debe traducirse en una regulación como la descrita, restrictiva y llena de imprecisión y que, lejos de dar solución a los problemas que los tránsitos entre prestaciones provocan, suscita de inmediato problemas de interpretación y de aplicación, no siendo fáciles de solucionar.