Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 41 (4º Trimestre 2024)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Pags. 93-121

La modificación del Régimen Jurídico del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación[1]

The modification of the Legal Regime of the special agreement for the recovery of contributions for internships, training grants, and research grants

Josep Moreno Gené[2] *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universitat de Lleida
https://orcid.org/0000-0001-7908-0231

Sumario

1. Los déficits de la regulación original del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación.
2. El incremento del período de cotización recuperable por quienes ya suscribieron el convenio especial previsto en el Real Decreto 1493/2011
3. La aclaración de los requisitos de suscripción del convenio especial
4. La ampliación del plazo de solicitud de suscripción del convenio especial
5. La concreción de los períodos de cobertura de las prestaciones
6. El abaratamiento de la cotización del convenio especial
7. Mejora de las posibilidades de fraccionamiento del pago de la cotización
8. Aclaración del ámbito subjetivo del convenio especial de carácter extraordinario: becarios en programas de formación no dirigidos a la obtención de un título
9. La recuperación de períodos de cotización por las prácticas académicas que se vieron afectadas por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013
10. La previsión de un generoso régimen transitorio.
11. Valoración final
12. Bibliografía consultada

[1] Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación en el que colaboro, PID2020-113929GB-100, sobre los límites de la autonomía de las universidades públicas.

[2] El autor es miembro del grupo de investigación consolidado reconocido por la Generalitat de Cataluña "*Social and Business Research Laboratory*" (SBRLab). Ref. 2021 SGR 00460.

Fecha Recepción: 10/10/2024
Fecha Revisión: 13/10/2024
Fecha Aceptación: 11/11/2024

Cita Sugerida: MORENO GENÉ, J..: «La modificacion del Régimen Jurídico del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 41 (2024): 93-121.

Resumen

En este estudio se analiza el alcance de las modificaciones sustanciales introducidas por la Orden ISM/812/2024 en el régimen jurídico del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación, con la finalidad de valorar si las mismas serán suficientes para dulcificar sus aspectos más gravosos y, en última instancia, si van a contribuir a fomentar la suscripción del referido convenio especial por parte de las posibles personas beneficiarias.

Palabras clave

convenio especial; cotización a la seguridad social; periodos de prácticas; becas formativas; becas de investigación

Abstract

This study analyses the scope of the substantial modifications introduced by Order ISM/812/2024 in the legal regime of the special agreement for the recovery of contributions for internships, training grants and research grants, with the aim of assessing whether they will be sufficient to soften its most burdensome aspects and, ultimately, whether they will contribute to encouraging potential beneficiaries to sign up to the aforementioned special agreement.

Keywords

special agreement; social security contributions; internships; training grants; research grants

1. LOS DÉFICITS DE LA REGULACIÓN ORIGINAL DEL CONVENIO ESPECIAL PARA LA RECUPERACIÓN DE COTIZACIÓN POR PERÍODOS DE PRÁCTICAS, BECAS FORMATIVAS Y BECAS DE INVESTIGACIÓN.

El Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones (en adelante, Real Decreto-Ley 2/2023) ha procedido a añadir la disposición adicional quincuagésima segunda al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, DA 52ª TRLGSS), en la que se introduce una nueva regulación de la "inclusión en el sistema de Seguridad Social de alumnos que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en programas de formación"[3].

El Real Decreto-Ley 2/2023, sin embargo, no se limita a prever la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social (en adelante, RGSS) de aquellas personas que a partir del momento de su entrada en vigor vayan a encontrarse en la situación objeto de regulación de esta norma, es decir, los estudiantes universitarios o de formación profesional que realicen las prácticas definidas en la misma, sino que, por el contrario, dedica el apartado octavo de la referida DA 52ª TRLGSS a todas aquellas personas que con anterioridad a su fecha de entrada en vigor ya se hubieran encontrado en la situación indicada en la misma. Para este amplísimo colectivo se contempla la posibilidad de suscribir un convenio especial, por una única vez, que les posibilite el cómputo de cotización por los períodos de formación o realización de prácticas no laborales y académicas realizadas antes de la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 2/2023, hasta un máximo de dos años.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la Isla de la Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea (en adelante, Real Decreto-ley 5/2023), ampl*í*a la posibilidad de recuperar los períodos de cotización por los períodos de formación o de prácticas hasta un máximo de cinco años.

Y, finalmente, la disposición final undécima del Real Decreto-Ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía (en adelante, DF 11ª Real Decreto-Ley 8/2023) complementa este mandato al facultar a la persona titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para adoptar las disposiciones normativas oportunas que posibiliten de manera extraordinaria la suscripción de un convenio especial, a solicitud de los interesados, que permita ampliar, hasta un máximo de 5 años, el cómputo como cotizado

[3] Sobre el alcance inicial de esta norma *vid.* Moreno Gené, J.: "La extensión de la protección social a todos los alumnos en prácticas: un paso más en la dignificación de las prácticas no laborales", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum,* núm. 35, 2023, Vela Díaz, R.: "La inclusión del alumnado en prácticas en el sistema de la Seguridad Social: ¿una aplicación definitiva de la cobertura de protección social a las prácticas no laborales?", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 36, 2023 y Crespo Ortíz, D.: "La cotización de las prácticas académicas externas a la luz de los nuevos cambios introducidos por el RD-Ley 2/2023, de 16 de marzo", *Labos*, núm. 1, 2024. Específicamente sobre el impacto de esta norma en el alumnado universitario *vid.* Cabero Morán, E.: "La seguridad social del estudiantado universitario, setenta años de soledad (1953-2023)", *Trabajo y Derecho*, núm. 102, 2023. Sobre los antecedentes inmediatos de esta norma *vid.* Guindo Morales, S. y Ortega Lozano, P.: "El régimen jurídico de seguridad social de las prácticas remuneradas y de las prácticas no remuneradas: la nueva obligación de cotizar en ambos regímenes como sujetos asimilados a trabajadores por cuenta ajena", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 52, 2019.

de los períodos de formación a que se refiere la disposición adicional primera del Real Decreto *1493/*2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los *términos* y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011 (en adelante, Real Decreto 1493/2011). A tal efecto, se prevé que se entenderán también incluidos en las situaciones objeto de regulación, los períodos prestados por aquellos que, siendo graduados universitarios y a través de los correspondientes estudios oficiales de doctorado, antes de 4 de febrero de 2006, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del Personal Investigador en Formación (en adelante, EPIF), hayan participado en programas de formación de naturaleza investigadora, tanto en España como en el Extranjero[4].

En cumplimiento de estas previsiones, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones aprobó la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril, por la que se regula la suscripción de convenio especial con la Seguridad Social a efectos del cómputo de la cotización por los períodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas reguladas en la disposición adicional quincuagésima segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, realizadas con anterioridad a su fecha de entrada en vigor (en adelante, Orden ISM/386/2024)[5].

La previsión incorporada inicialmente por el Real Decreto-Ley 2/2023 y, posteriormente, desarrollada por la Orden ISM/386/2024 merecía *a priori* una valoración positiva, no en vano, tenía que permitir que aquellas personas, habitualmente jóvenes, que durante períodos más o menos extensos de tiempo habían participado en períodos de prácticas, habían sido becarios en programas de formación o habían "disfrutado" de becas de investigación sin haber recibido por ello ninguna cobertura en materia de Seguridad Social pudieran recuperar determinados períodos de cotización[6].

A tal efecto, cabía esperar que esta recuperación de períodos de cotización se tradujera en el futuro en una mejora de las condiciones de acceso a las pensiones de Seguridad Social y, muy especialmente, a la pensión de jubilación, al facilitarse el aumento de los períodos cotizados, precisamente en un momento en que la entrada cada vez más tardía de los jóvenes en el mercado laboral y el aumento del número de años necesarios para acceder a la pensión de jubilación y a la cuantía máxima de la misma, con toda seguridad van a suponer un recorte muy significativo de sus derechos cuando los mismos accedan a la jubilación.

Esta valoración aún debía ser más positiva si se tiene en cuenta que tras el Real Decreto-Ley 5/2023 se había previsto la posibilidad de recuperar los referidos períodos de cotización hasta un máximo de cinco años, frente a los dos años previstos en las anteriores ocasiones en que también se ha permitido la recuperación de cotización por períodos de prácticas formativas. A pesar de que con esta ampliación del período recuperable aún no siempre se posibilitaba el cómputo de cotización por la totalidad de los períodos de formación realizados, sino exclusivamente hasta un máximo de cinco años, parecía un tiempo lo suficientemente extenso para poder recuperar a efectos de carrera de cotización una parte sustancial de los años en que se había participado en períodos de prácticas,

[4] Un comentario de la norma en Moreno Gené, J.: "La inclusión en la seguridad social del alumnado en prácticas: últimos cambios normativos y nuevos criterios interpretativos", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 67, 2024.

[5] Un comentario de esta norma en Moreno Gené, J.: "La recuperación del cómputo de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 159, 2024.

[6] *Vid.* una primera valoración positiva en Moreno Gené, J.: "Nueva oportunidad para la recuperación de la cotización por períodos de prácticas y becas de investigación", en *Briefs AEDTSS*, núm. 55, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024.

becas formativas o becas de investigación sin ninguna cobertura de Seguridad Social, reparándose de este modo el agravio que históricamente habían sufrido quienes habían desarrollado estas prácticas o "disfrutado" de estas becas privados totalmente de cualquier cobertura en materia de Seguridad Social.

Pese a ello, algunos aspectos del régimen jurídico previsto inicialmente para la recuperación de los referidos períodos de cotización en la Orden ISM/386/2024, entre otros, el elevado coste económico del convenio especial, las limitadas posibilidades de fraccionamiento del pago y la previsión de un plazo máximo para su solicitud, suponían un indudable obstáculo para que las posibles personas beneficiarias optaran por recuperar sus respectivos períodos de cotización. A tal efecto, resultaba criticable que no se hubiera aprovechado la ocasión para abordar algunos de los aspectos del régimen jurídico previsto para la recuperación de los períodos de cotización en el Real Decreto 1493/2011 que, sin lugar a dudas, habían sido los causantes del escaso éxito de esta medida[7]. En este contexto todo hacía prever que los déficits normativos seguirían constituyendo un obstáculo insalvable para que las posibles personas beneficiarias optaran por recuperar los respectivos períodos de cotización, con el perjuicio que ello iba a suponer para un futuro acceso a las pensiones de Seguridad Social y, en especial, a la pensión de jubilación.

Ante estos déficits de regulación del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación, no es de extrañar que los posibles colectivos destinatarios de esta medida inmediatamente manifestaran su malestar e instaran al Ministerio a negociar una mejora de las condiciones de suscripción del convenio especial que les permitiera recuperar en mejores condiciones el cómputo de cotización por sus períodos de prácticas, becas formativas o becas de investigación. Como no podía ser de otro modo, fue el colectivo del personal investigador, que era el que acreditaba los períodos más extensos de becas de investigación en sus carreras profesionales, los que lideraron las reivindicaciones dirigidas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones[8].

En este contexto, la Mesa del Diálogo Social y Pensiones fue la encargada de abordar la mejora de la Orden para recuperar años cotizados de antiguos estudiantes en prácticas e investigadores, para lo cual, vino a atender las peticiones de los interlocutores sociales en los siguientes términos: a) Tomar como base de cotización del convenio especial la base mínima correspondiente al año de realización de la actividad; b) Poder rescatar íntegramente cinco años, también en los casos en los que, de acuerdo con la regulación de 2011, ya se hubiesen rescatado dos años (5+2); c) Extender a cuatro años y medio la 'ventana' temporal abierta para la suscripción del convenio, ampliándose de este modo esta ventana hasta el 31 de diciembre de 2028; d) Ampliar la posibilidad de fraccionamiento de pago hasta el doble del periodo rescatado con un máximo de siete años; y, finalmente, e) Aclarar el ámbito de aplicación del convenio especial dando cobertura a todas las situaciones amparadas por el Real Decreto 1493/2011.

[7] Sobre las disfunciones del Real Decreto 1493/2011, *vid.* Moreno Gené, J.: "La recuperación de períodos de cotización de los "exbecarios" tras el Real Decreto Ley 5/2013", *Revista de Derecho Social,* núm. 65, 2015.

[8] *Vid.* al respecto, los comunicados de la Federación de Jóvenes Investigadores: *Cotizar sí, pero no a cualquier precio, 14 de mayo de 2024*. Este documento puede consultarse en: https://fji.precarios.org/cotizar-si-pero-no-a-cualquier-precio/; de la Confederación de Sociedades Científicas de España: *Ante la orden ministerial de regularización de cotización retroactiva de becas de investigación*, mayo de 2024. Este documento puede consultarse en: https://cosce.org/ante-la-orden-ministerial-de-regularizacion-de-cotizacion-retroactiva-de-becarios-de-investigacion/ y de la Asociación de Antiguos Becarios de Investigación y Docencia (ABID): *Manifiesto InvestigarSinCotizar. Excelencia investigadora sin derechos laborales: España ha maltratado y maltrata a su personal investigador.* Este documento puede consultarse en: https://drive.google.com/file/d/15kZ2fUdJB0NKd35UFj0Yc5TnSn_T_hQo/view

En cumplimiento de estos compromisos, en el Boletín Oficial del Estado de 1 de agosto de 2024 se publicaba la Orden ISM/812/2024, de 26 de julio, por la que se modifica la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril, por la que se regula la suscripción de convenio especial con la Seguridad Social a efectos del cómputo de la cotización por los períodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas reguladas en la disposición adicional quincuagésima segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, realizadas con anterioridad a su fecha de entrada en vigor (en adelante, Orden ISM/812/2024), mediante la que se introducen cambios sustanciales en el régimen jurídico del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación, que entró en vigor al día siguiente al de su publicación, es decir, el día 2 de agosto de 2024 (disposición final única de la Orden ISM/812/2024)[9].

La decisiva influencia de los agentes sociales y de las entidades representativas de los colectivos afectados, especialmente del personal investigador, en la modificación de la Orden ISM/386/2024 se recoge de forma expresa en la parte expositiva de la Orden ISM/812/2024, que indica de forma expresa que "la aprobación de la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril, ha suscitado, por parte de los agentes sociales y de diferentes entidades representativas del colectivo afectado peticiones de revisión de determinados aspectos del régimen jurídico establecido para la suscripción del convenio especial a que esta se refiere que se consideran excesivamente gravosos". A lo que se añade que "examinadas las peticiones (…), se ha considerado oportuno acometer la revisión de determinados aspectos regulatorios contenidos en la orden antes mencionada y a tal finalidad se dirige esta orden"[10].

En este estudio se analiza, precisamente, el alcance de las importantes modificaciones introducidas en el régimen jurídico del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación, con la finalidad de valorar si las mismas serán suficientes para dulcificar sus aspectos más gravosos y, en última instancia, si van a contribuir a fomentar la suscripción del referido convenio especial por parte de las posibles personas beneficiarias.

2. EL INCREMENTO DEL PERÍODO DE COTIZACIÓN RECUPERABLE POR QUIENES YA SUSCRIBIERON EL CONVENIO ESPECIAL PREVISTO EN EL REAL DECRETO 1493/2011

La Orden ISM/386/2024 contempla el cómputo de la cotización correspondiente a los períodos de prácticas recuperables hasta un máximo de 1.825 días, lo que se corresponde con los cinco años contemplados en la redacción vigente de la DA 52ª TRLGSS. En consecuencia, el convenio especial que se suscriba no posibilitará necesariamente el cómputo de cotización por la totalidad de los períodos de prácticas realizados, sino exclusivamente por cinco años, de modo que, si se ha participado en programas de formación por más de cinco años, el tiempo excedente no podrá ser recuperado para la carrera de cotización. En definitiva, la norma fija un período máximo de regularización del cómputo de cotizaciones de cinco años.

[9] Un primer comentario de urgencia de esta norma en Moreno Gené, J.: "Modificación del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación", en *Briefs AEDTSS*, núm. 75, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024 y Rojo Torrecilla, E.: "Cotización por períodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas. Notas a la Orden de 26 de julio que modifica sustancialmente la de 29 de abril, y texto comparado", en el Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 1 de agosto de 2024. Este documento puede consultarse en: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/08/cotizacion-por-periodos-de-practicas.html

[10] Rojo Torrecilla, E: "Cotización por períodos de prácticas…" *cit.* también señala la incidencia que en esta reforma han tenido las asociaciones de investigadores y las organizaciones sindicales.

Con carácter general, parecía un tiempo lo suficientemente extenso para reparar el agravio que históricamente han sufrido quienes han desarrollado las referidas prácticas habiéndose visto privados de cualquier cobertura en materia de Seguridad Social, sobretodo, si se compara con los dos años previstos como máximo en las anteriores oportunidades de recuperación de períodos de cotización[11] e, incluso, en la propia redacción inicial de la DA 52ª TRLGSS. Ahora bien, como ya se ha anticipado, ello no obsta a que, en supuestos muy específicos, como es el caso del antiguo personal investigador, el período máximo de cinco años aún podría resultar insuficiente, atendiendo a los larguísimos períodos de ausencia de cobertura de seguridad social por los que tuvo que transitar una gran parte de este colectivo.

En la regulación inicial de la Orden ISM/386/2024 se preveía, además, que, en el supuesto de prácticas remuneradas realizadas con anterioridad al 1 de noviembre de 2011, si los solicitantes del convenio ya hubieran suscrito el convenio especial regulado en la disposición adicional primera del Real Decreto 1493/2011 (en adelante, DA 1ª del Real Decreto 1493/2011), el período máximo de prácticas a reconocer y computar por el nuevo convenio estaría constituido por la diferencia entre 1825 días (cinco años) y el número de días que ya fueron reconocidos y computados en virtud del anterior convenio especial, hasta un máximo de dos años.

A tal efecto, cabe recordar que la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (en adelante, Ley 27/2011) incorporó una disposición adicional tercera, en la que contemplaba, entre otras, la previsión de que los participantes en programas de formación que cumplieran determinadas exigencias pudieran suscribir un convenio especial, por una única vez, en el plazo, términos y condiciones que determinara el entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración, que les posibilitara el cómputo de cotización por los períodos de formación realizados antes de la fecha de entrada en vigor del desarrollo reglamentario de esta norma, hasta un máximo de dos años[12].

Esta previsión fue desarrollada por el Real Decreto 1493/2011, que dedicó su DA 1ª a todas aquellas personas que con anterioridad a su fecha de entrada en vigor ya se hubieran encontrado en la situación descrita en dicha norma, es decir, ya hubieran sido participantes en los programas de formación previstos en la misma. Para este amplísimo colectivo se contempló la posibilidad de suscribir un convenio especial, por una única vez, que les posibilitara el cómputo de cotización por los períodos de formación realizados, tanto en España como en el extranjero, hasta un máximo de dos años[13].

---

[11] *Vid*. Moreno Gené, J.: "La recuperación de períodos de cotización…" *cit.*

[12] Un análisis de esta disposición en Panizo Robles, J.A: "Una nueva reforma de la Seguridad Social. Comentario a la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. 343, 2011, pp. 112 y ss y De La Puebla Pinilla, A.: "La lenta inclusión de los becarios en el sistema de la Seguridad Social y otras novedades de la Ley 27/2011 (El convenio especial, la enmienda telefónica y la prestación de servicios domésticos a través de empresas)", en García Perrote Escartín, I. y Mercader Uguina, J.R. (Dirs.), "La reforma de la Seguridad Social 2011", Lex Nova, Valladolid, 2011, pp. 335-338.

[13] Un amplio comentario de esta norma en Moreno Gene, J.: "La Seguridad Social de los participantes en programas de formación", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 345, 2011. *Vid.* también, Fernández Domínguez, J.J. y Rodríguez Escanciano, S. "La incorporación al régimen general como asimilado a trabajador por cuenta ajena. Especial referencia a los becarios", en Vicente Palacio, M.A (Coord.), *Estudios de Seguridad Social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet*, Atelier, Barcelona, 2021, Fernández Orrico, F.J.: "La Seguridad Social de quienes participan en programas de formación, y otras tres figuras cercanas", *Revista de Información Laboral*, núm. 9, 2012, Hernández Martínez, M.: "Inclusión en la Seguridad Social de los becarios", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 837, 2012 y Rodríguez Cardo, I.A.: "La inclusión en el Sistema de Seguridad Social de los becarios que desarrollan prácticas en empresas: los RRDD 1493/2011 y 1543/2011", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 99, 2012.

En este contexto, la previsión contenida en la versión inicial de la Orden ISM/386/2024, según la cual, en el supuesto de prácticas remuneradas realizadas con anterioridad al 1 de noviembre de 2011, si los solicitantes del convenio ya hubieran suscrito el convenio especial regulado en la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011, el período máximo de prácticas a reconocer y computar por el nuevo convenio estaría constituido por la diferencia entre 1825 días (cinco años) y el número de días que ya fueron reconocidos y computados en virtud del anterior convenio especial, hasta un máximo de dos años, podía suponer un agravio comparativo respecto a quienes no hubieran suscrito con anterioridad el convenio especial previsto en la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011, puesto que, mientras que estos podrían suscribir ahora un convenio especial por la duración máxima de 1825 días (cinco años), aquellos que, en su momento, fueron más previsores y formalizaron el convenio especial previsto en el Real Decreto 1493/2011, no podrían suscribir ahora el nuevo convenio especial por su duración máxima de 1825 días, sino que la duración del mismo quedaría reducida por el tiempo por el que se hubiera suscrito el anterior convenio especial.

Frente a ello, el artículo único de la Orden ISM/812/2024 introduce dos modificaciones en la Orden ISM/386/2024.

La primera, se recoge en el apartado uno de dicho precepto, que da un nuevo redactado al párrafo sexto de la parte expositiva de la Orden ISM/386/2024, con el que se avanza el sentido de la reforma que se va a acometer en este punto. A tal efecto, se incorpora la siguiente previsión: "Con respecto a las prácticas formativas de carácter remunerado, debe tenerse en cuenta, no obstante, que su realización ya ha determinado la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los alumnos a los que se refiere la citada disposición adicional quincuagésima segunda desde el 1 de noviembre de 2011, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 1493/2011 (…). Por ello, en tales casos los períodos de formación a reconocer y computar mediante el convenio especial han de ser los que se hubieran realizado antes de esa fecha, sin perjuicio de que, si esas personas hubieran suscrito el convenio especial regulado en la disposición adicional primera del citado real decreto, el período máximo a reconocer y computar por el nuevo convenio estará constituido por el período de cinco años a que se refiere el apartado 8 de la referida disposición adicional quincuagésima segunda, que no hubiese sido objeto de cómputo en el anterior convenio especial".

La segunda modificación que se introduce al respecto en la Orden ISM/386/2024 se recoge en el apartado segundo del art. único de la Orden ISM/812/2024, que da un nuevo redactado al apartado 3 del art. 2 de la citada norma, que ahora pasa a establecer que "las personas incluidas en el ámbito de aplicación de esta orden podrán solicitar a la Tesorería General de la Seguridad Social la suscripción del convenio especial en ella regulado, por una única vez, a fin de posibilitar el cómputo de la cotización correspondiente a los períodos de prácticas realizados, hasta un máximo de 1.825 días. En el supuesto de prácticas remuneradas realizadas con anterioridad al 1 de noviembre de 2011, si los solicitantes del convenio ya hubieran suscrito o hubieran podido suscribir el convenio especial regulado en la disposición adicional primera del Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, y han quedado dentro del ámbito de aplicación del convenio especial previsto en el apartado 8 de la disposición adicional quincuagésima segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el período máximo de prácticas objeto de cómputo en el nuevo convenio especial correspondiente a los nuevos períodos de formación realizados y no computados, en su caso, para la suscripción de aquel convenio especial, no podrá ser superior a 1.825 días, con independencia de los períodos reconocidos en el convenio anterior".

En definitiva, en el supuesto de prácticas remuneradas realizadas con anterioridad al 1 de noviembre de 2011, si los solicitantes del convenio ya hubieron suscrito o hubieran podido suscribir el convenio especial regulado en la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011, ahora podrán suscribir el nuevo

convenio especial, siendo el período máximo de prácticas objeto de cómputo en el mismo de 1.825 días (cinco años), con independencia de los períodos reconocidos en el convenio anterior. Con esta nueva previsión, se posibilita que se puedan recuperar hasta un máximo de siete años, dos en base al convenio especial formalizado al amparo del Real Decreto 1493/2011 y cinco más al amparo del nuevo convenio especial.

Ahora sí que siete años parece un tiempo lo suficientemente extenso para reparar el agravio que históricamente han sufrido quienes han desarrollado las referidas prácticas habiéndose visto privados de cualquier cobertura en materia de Seguridad Social, sin perjuicio de que en supuestos muy específicos, como es el caso del antiguo personal investigador, el período máximo de siete años aún pueda seguir resultando insuficiente, atendiendo a los larguísimos períodos de ausencia de cobertura de seguridad social por los que tuvo que transitar una gran parte de este colectivo, superiores en algunos supuestos a los diez años.

3. LA ACLARACIÓN DE LOS REQUISITOS DE SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO ESPECIAL

En la redacción inicial recogida en la Orden ISM/386/2024 se indicaba que la solicitud de suscripción del convenio especial debía ser presentada a través del Registro electrónico de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones o, en su caso, por los medios telemáticos que establezca la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante, TGSS) a través del portal existente en la sede electrónica de dicha Secretaría de Estado o mediante la cumplimentación del modelo establecido al efecto por el citado servicio común de la Seguridad Social, que podrá presentarse en cualquiera de sus direcciones provinciales o administraciones de la Seguridad Social de ella dependientes, así como en los demás lugares previstos en el art. 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La nueva redacción del precepto incorporada por el apartado tres del art. único de la Orden ISM/812/2024 mantiene esta misma previsión, con la única salvedad de que se elimina la referencia expresa al portal existente en la sede electrónica de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones como vía de presentación de la correspondiente solicitud de suscripción del convenio especial. Se trata de una reforma meramente técnica y/o de orden interno que no debe tener mayor trascendencia.

Donde sí introduce novedades el apartado tres del art. único de la Orden ISM/812/2024 es en la mayor y, a nuestro parecer, mejor concreción de los requisitos exigidos para la suscripción del convenio especial. A tal efecto, la nueva redacción que se dispensa al art. 3 de la Orden ISM/386/2024, a pesar de seguir previendo que la solicitud de suscripción del convenio especial debe ir acompañada de la documentación necesaria para acreditar que el solicitante ha participado en los períodos de prácticas previstos en la norma, dirigidas a la obtención de la titulación correspondiente y que no determinaron, en su momento, la inclusión en la Seguridad Social, aclara mejor los términos de dicha certificación, diferenciando, al respecto, más nítidamente entre las prácticas remuneradas y las no remuneradas.

Por lo que respecta a la entidad emisora de la certificación, con carácter general se prevé que la misma podrá ser expedida por la universidad o el centro educativo en el que se cursaron los respectivos estudios, debiéndose hacer constar si las prácticas fueron o no remuneradas. Para el supuesto de las prácticas remuneradas se prevé, además, que la certificación también pueda ser expedida por las empresas o entidades en que se hubieran realizado las prácticas, de haberles correspondido financiar la formación, o por las entidades que la hubieran financiado de ser distintas.

Por lo que respecta al contenido que debe contener la referida acreditación, la norma distingue entre las prácticas remuneradas y no remuneradas. Respecto a las primeras, se prevé que en la misma consten los períodos en que las prácticas se realizaron, con indicación expresa de las fechas de inicio y fin de cada período. Respecto a las segundas, se prevé que en la certificación se indiquen las fechas de inicio y fin del cuatrimestre en el que se hayan cursado las prácticas y, de no comprender las prácticas realizadas la totalidad de los días de dicho período, el número de días en los que se hayan realizado prácticas en cada período. Para este último supuesto se prevé, además, que en la certificación se pueda sustituir el número de días de prácticas correspondientes a cada período por el número de horas de prácticas computables a estos efectos, correspondiente a los créditos asignados a la correspondiente asignatura. Para este caso se prevé que, cada ocho horas de prácticas se considerará, a estos efectos, un día completo, computándose la fracción de día que pudiera resultar como un día más.

Nos encontramos con una mejora de carácter técnico que, sin lugar a dudas, deberá facilitar la tarea de certificar las prácticas a las universidades y centro educativos y, en su caso, de las empresas o entidades en que las mismas se hubieran realizado, de haberles correspondido financiar la formación o de las entidades que la hubieran financiado.

Por lo demás, la norma sigue previendo que "la certificación acreditativa de las prácticas realizadas y de sus períodos de duración deberá aportarse junto con la solicitud de suscripción del convenio especial, dentro del plazo indicado en el párrafo anterior". En consecuencia, la Orden ISM/386/2024 sigue sin prever la posibilidad que sí incorporaba la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011, que dotaba de una cierta flexibilidad a la obligación de aportar la documentación que debía adjuntarse a la solicitud. A tal efecto, se preveía que en los casos en que se acreditara la imposibilidad de aportar la justificación necesaria para su suscripción dentro del plazo fijado en la norma se podría conceder, excepcionalmente, un plazo de seis meses para su aportación, a contar desde la fecha en que se hubiera presentado la respectiva solicitud.

Por último, la nueva redacción del art. 3 de la Orden ISM/386/2024 ha procedido a eliminar la previsión que se contenía en su redacción inicial, en virtud de la cual, en la solicitud de suscripción del convenio especial debía hacerse constar de forma expresa si se había suscrito o no el convenio especial previsto en la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011. No parece que dicha previsión tenga mayor relevancia, puesto que es una información de la que ya es conocedora la TGSS[14].

4. LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE SOLICITUD DE SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO ESPECIAL

Además de encontrarse dentro del ámbito de aplicación de la Orden ISM/386/2024, el art. 3 de dicha norma establecía que quien pretendiera recuperar algún periodo de cotización debía presentar la correspondiente solicitud de suscripción del convenio en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la referida orden ministerial. A tal efecto, cabe indicar que la disposición final tercera (en adelante, DF 3ª) de la Orden ISM/386/2024 establece que la misma entrará en vigor el día primero del mes siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado; de modo que, al haberse producido dicha publicación en fecha del 1 de mayo de 2024, la entrada en vigor de la norma se produjo el 1 de junio de 2024, plazo a partir del cual empezaba a contar el plazo de dos años durante el cual podía solicitarse la suscripción del convenio especial.

La Orden ISM/386/2024 mantiene de este modo la tradición iniciada en anteriores ocasiones en que se ha previsto la posibilidad de recuperación de períodos de cotización por períodos de

[14] Así se contemplaba de forma expresa en la Memoria que acompañaba al Proyecto de Orden por el que se modifica la Orden ISM/386/2024.

prácticas. A tal efecto, el Real Decreto 1493/2011, además de prever que el solicitante se encontrara en la situación señalada en dicha norma y cumpliera todos los requisitos exigidos, establecía que debía formular la correspondiente solicitud como fecha límite hasta el 31 de diciembre de 2012. No se admitía, por tanto, que la solicitud se pudiera formalizar en cualquier otro momento posterior, de modo que de no haberse solicitado en el plazo indicado ya no podrían recuperarse los referidos periodos de cotización.

Tras la expiración del plazo previsto por el Real Decreto 1493/2011, los resultados obtenidos por esta medida no fueron todo lo satisfactorios que inicialmente cabía pensar, lo que motivó que mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (en adelante Real Decreto-Ley 5/2013) se diera una segunda oportunidad a todos aquellos que por las razones que fueran no habían procedido a recuperar los periodos de cotización correspondientes al tiempo que habían realizado sus prácticas sin ningún tipo de cobertura de Seguridad Social. Para ello, mediante la disposición final cuarta de dicha norma (en adelante, DF 4ª Real Decreto-Ley 5/2013) se procedió a modificar el Real Decreto 1493/2011, ampliando el plazo para proceder a solicitar la recuperación de los referidos periodos de cotización hasta el 31 de diciembre de 2014, al tiempo que se procedió a mejorar las condiciones de pago exigidas para ello[15].

Pues bien, como ya se ha anticipado, a pesar de estos antecedentes tan poco halagüeños, la versión inicial de la Orden ISM/386/2024 seguía previendo un plazo máximo, en este caso, de dos años, dentro del cual se podía solicitar la recuperación de los períodos de cotización, no admitiéndose en consecuencia que la solicitud se pudiera formalizar en cualquier otro momento posterior, de modo que, de no solicitarse la suscripción del mismo en el plazo indicado de dos años, salvo que se previeran prórrogas posteriores, ya no podría formalizarse dicho convenio especial.

Sin lugar a dudas, se trataba de un período demasiado breve de tiempo que podía constituir un límite a la formalización del convenio especial. A tal efecto, el momento vital en el que se encuentran muchos de los posibles suscriptores del referido convenio especial aconsejaba que se hubiera dado un plazo mucho más dilatado de tiempo para proceder a la solicitud de la recuperación de los periodos de cotización, no en vano, la lejanía en muchos supuestos del momento de la jubilación, así como el alto coste económico que la recuperación de los periodos de cotización supone, especialmente en un momento como el actual caracterizado por altas dosis de precariedad laboral, con bajos salarios, podría comportar el riesgo de que finalmente las posibles personas beneficiarias optaran por no solicitar la recuperación de los periodos de cotización, con los graves perjuicios que de esta decisión se podrían derivar en relación con sus futuras prestaciones, especialmente, respecto a la pensión de jubilación. Por todo ello, de forma unánime se se mantenía que hubiera sido preferible que se hubieran fijado plazos mucho más dilatados para proceder a la solicitud de la recuperación de los períodos de cotización[16] o, incluso, que se hubiera dejado abierta de forma indefinida esta posibilidad[17].

No cabe duda que estas reflexiones son las que han propiciado que el apartado tercero del art. único de la Orden ISM/812/2024 haya procedido a ampliar de forma notable el período previsto para la presentación de la solicitud de suscripción del convenio especial hasta el 31 de diciembre de 2028,

[15] *Vid.* Moreno Gené, J.: "La recuperación de períodos de cotización…" *cit.*

[16] A tal efecto, en el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto de la Orden ISM/386/2024, emitido el 25 de abril de 2024 (en adelante, Dictamen del Consejo de Estado de 25 de abril) se constataba que durante la tramitación del expediente se había manifestado la conveniencia de ampliar algo este plazo en orden a asegurar que todos los afectados tienen conocimiento de la norma y tiempo suficiente para solicitar la suscripción del convenio (observaciones del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y CCOO). Por ello, el Consejo de Estado pedía valorar por motivos de oportunidad una ampliación de un año adicional.

[17] *Vid*. Moreno Gené, J.: "La recuperación del cómputo de cotización…" *cit*. p. 163.

habiéndose más que doblado, por tanto, el período de dos años previsto en la redacción inicial de la Orden ISM/360/2024[18].

Pese a valorarse positivamente esta ampliación del plazo de suscripción del convenio especial, la misma aún podría resultar insuficiente para posibilitar que las posibles personas beneficiaras procedan a su suscripción, por lo que nuevamente consideramos que hubiera sido preferible que se hubiera dejado abierta de forma indefinida esta posibilidad.

5. LA CONCRECIÓN DE LOS PERÍODOS DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES

A diferencia de lo que sucedía con la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011, que nada preveía sobre la cobertura de protección que se derivaba de la suscripción del convenio especial que regulaba, lo que obligaba a acudir a lo dispuesto en el Capítulo I de la Orden TAS/2865/2003[19], la Orden ISM/386/2024 sí fija de un modo expreso la cobertura de protección social que se deriva de la suscripción del convenio especial, estableciendo al respecto que la cotización por los períodos de prácticas reconocidos en el convenio especial tendrá por objeto la cobertura de las prestaciones de jubilación y de incapacidad permanente y muerte y supervivencia derivadas de contingencias comunes.

Resulta evidente que, como ya se ha indicado a lo largo de este comentario, la principal motivación que justifica la suscripción de este convenio especial no es otra que la de favorecer, a quienes han desarrollado períodos de prácticas formativas, el acceso en mejores condiciones a la protección por jubilación, al facilitarse el aumento de los períodos cotizados, incluso de forma previa al comienzo efectivo de su carrera laboral, precisamente en un momento en que la entrada cada vez más tardía de las personas jóvenes en el mercado laboral y el aumento del número de años necesarios para acceder a la pensión de jubilación y a la cuantía máxima de la misma podrían suponer un recorte de sus derechos cuando se jubilen.

A tal efecto, en la redacción inicial del art. 5.2 de la Orden ISM/386/2024 se establecía que se considerarán como períodos respecto de los que se produce la cobertura de las prestaciones que se acaban de indicar los correspondientes a los períodos de realización de las prácticas remuneradas y los días naturales de cada mes en los que se hayan realizado prácticas no remuneradas. Para este último supuesto se preveía, además, que el número de días en que se hubieran realizado las prácticas no remuneradas se computaría desde el día primero de cada mes de forma consecutiva.

Ante las dificultades técnicas que planteaba esta previsión en relación con las prácticas no remuneradas, el apartado cuarto del art. único de la Orden ISM/812/2024 ha venido a precisar mejor cuáles son, en estos supuestos, los períodos en los que se produce la cobertura de las prestaciones de jubilación y de incapacidad permanente y muerte y supervivencia derivadas de contingencias comunes. Así, se establece que quedan cubiertos los períodos en que queden comprendidos los días en que se hayan realizado esas prácticas no remuneradas, salvo cuando no comprendan la totalidad de los días de dichos períodos, en cuyo caso se considerará el número de días en que se hayan realizado prácticas respecto de cada período. Además, se prevé que cuando la certificación acreditativa de las

[18] El Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden ISM/386/2024, emitido el 18 de julio de 2024 (en adelante, Dictamen del Consejo de Estado de 18 de julio) señala al respecto que "de este modo, se recoge un plazo para el ejercicio del derecho reconocido en la Orden ISM/386/2024 considerablemente más holgado que el plazo de dos años inicialmente previsto en ello, sobre cuya brevedad advirtió el Consejo de Estado".

[19] Sobre el alcance de la cobertura de protección que se deriva de la suscripción de un convenio especial, *vid.* Panizo Robles, J.A: "El convenio especial en el sistema de la Seguridad Social (A propósito de la Orden TAS/2865/2003 de 13 de octubre)", *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2003.

prácticas realizadas se refiera al número de días u horas de prácticas no remuneradas, el número de días resultantes se computará, de forma ininterrumpida, desde el día primero de cada período de prácticas de forma consecutiva.

6. EL ABARATAMIENTO DE LA COTIZACIÓN DEL CONVENIO ESPECIAL

Como contrapartida a la posibilidad de computar la cotización correspondiente a los períodos de prácticas que se deriva de la suscripción del convenio especial se establece la obligación de quienes lo hayan suscrito de cotizar por estos períodos. Para determinar el importe de dicha cotización, en la redacción inicial del art. 6 de la Orden ISM/386/2024 se establecía lo siguiente: "1. La base mensual de cotización por este convenio especial estará constituida por la base mínima de cotización por contingencias comunes correspondiente al grupo 7 de cotización del RGSS vigente en el año 2024. A esta base de cotización se le aplicará el tipo de cotización por contingencias comunes vigente en el mismo período. 2. Una vez calculado por la TGSS el importe total de la cotización que corresponda a las mensualidades por las que se haya formalizado este convenio especial, dicho importe se reducirá mediante la aplicación del coeficiente del 0,77, constituyendo el resultado la cotización a ingresar".

A partir de esta previsión, podían identificarse los diferentes elementos de la cotización correspondiente a este convenio especial.

En primer lugar, la base de cotización, que en la redacción inicial de la Orden ISM/386/2024 estaba constituida en todo caso por la base mínima de cotización por contingencias comunes correspondiente al grupo 7 de cotización del RGSS vigente en el año 2024, que asciende a 1.323 euros.

La Orden ISM/386/2024 se alejaba, de este modo, de lo previsto en la regla 3ª del apartado 1º de la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011, que preveía que la base de cotización estaría constituida por la base mínima de cotización vigente en el RGSS que correspondiera a cada período en que se acreditara haber participado en los programas de formación y que fueran computables para la suscripción del convenio especial. En consecuencia, en dicha norma no se identificaba una base de cotización única, sino que la misma podía variar en función de los períodos de formación realizados que fueran objeto del convenio especial. Por tanto, lo primero que debía hacerse era identificar los períodos de formación computables para la suscripción del convenio especial y una vez identificados estos períodos debía tomarse la base mínima de cotización vigente en el RGSS en aquel momento. Por tanto, en el supuesto de que los períodos de formación computables correspondieran a diferentes anualidades, la base mínima de cotización correspondiente a cada uno de estos períodos de formación sería distinta, no en vano, la misma se fija anualmente y con vigencia para todo el año natural[20].

La opción adoptada inicialmente por la Orden ISM/386/2024 suponía, por tanto, un encarecimiento del coste de la cotización por el convenio especial suscrito, no en vano, suponía acudir a la base de cotización vigente en el año 2024 y no a la que correspondería de conformidad con el período de cotización que se pretendiera recuperar, la cual, no cabe duda que siempre sería de una cuantía inferior a la prevista para el año 2024.

En segundo lugar, por lo que respecta al tipo de cotización y la cuota íntegra, se preveía que una vez obtenida la base de cotización del convenio especial, a la misma se le aplicaba el tipo de cotización por contingencias comunes vigente en el RGSS, es decir, el 28,30 por 100 de lo que resultaba la cuota íntegra correspondiente a este convenio especial.

[20] Sobre esta fórmula de cálculo de la cotización en el convenio especial regulado en el Real Decreto 1493/2011, *vid.* Moreno Gené, J.: "La recuperación de períodos de cotización..." *cit.*

Finalmente, por lo que respecta a la cuota a ingresar, la misma se obtenía de aplicar sobre la cuota íntegra ya calculada el coeficiente fijado en la normativa. A tal efecto, se preveía un coeficiente del 0,77, el cual, por tanto, debía aplicarse sobre la cuota íntegra previamente calculada, constituyendo el resultado de esta operación la cuota a ingresar.

Una vez realizados todos estos cálculos, la cuota mensual resultante ascendía a 288,29 euros, que debía multiplicarse por tantas mensualidades como por las que se había formalizado el convenio especial. A tal efecto, una persona que pretendiera recuperar el máximo posible de cinco años (60 mensualidades), debería abonar una cantidad de 17.297,40 euros. Estas cantidades, ya de por sí muy elevadas, podían llegar a ser prohibitivas cuando las posibles personas beneficiarias se encontraban en situación de desempleo o disponían de salarios muy bajos, lo cual no resulta infrecuente en la actualidad. Como ya sucediera con el Real Decreto 1493/2011, esta circunstancia iba a ser, sin lugar a dudas, la que tendría más incidencia en el éxito o fracaso de esta medida[21].

Para mitigar el elevado coste económico de la cotización correspondiente al convenio especial, el apartado quinto del art. único de la Orden ISM/812/2024 incide únicamente en el primero de los elementos de la cotización indicados, es decir, el cálculo de la base de cotización, de modo que, aunque sigue previendo que la base mensual de cotización sea la correspondiente a la base mínima de cotización por contingencias comunes correspondiente al grupo 7 de cotización del RGSS, a diferencia de lo que se preveía en la redacción inicial de la Orden ISM/386/2024, ésta ya no será en todo caso la vigente para el año 2024, sino la vigente en cada período que sea objeto de cómputo, precisándose, además, que en el supuesto de que en un mismo año existiese más de una base de cotización deberá tomarse la vigente a 31 de diciembre.

Por el contrario, el apartado quinto del art. único de la Orden ISM/812/2024 no incide en el resto de elementos de la cotización correspondiente al convenio especial, es decir, el tipo de cotización y la cuota a ingresar. A tal efecto, una vez identificadas las bases mensuales de cotización, en los términos que se acaban de exponer, a las mismas se les seguirá aplicando el tipo de cotización vigente a la entrada en vigor de la Orden reguladora del convenio especial, a saber, el mismo 28,30 por 100 que resultaba aplicable con la redacción inicial de la Orden ISM/386/2024[22], obteniéndose de este modo la cuota íntegra correspondiente al convenio especial. Asimismo, como también se preveía en la redacción inicial de la Orden ISM/386/2024, una vez calculado por la TGSS el importe total de la cotización que corresponda a las mensualidades por las que se haya formalizado el convenio especial, dicho importe se reducirá mediante la aplicación del coeficiente del 0,77, constituyendo el resultado de la cotización a ingresar.

Aunque se mantienen sin cambios el resto de previsiones previstas para la determinación de la cotización correspondiente al convenio especial, no cabe duda que al tomarse a partir de ahora en consideración las bases de cotización vigentes en cada período que sea objeto de recuperación y no, en todo caso, las bases de cotización vigentes en el año 2024, ello va a suponer una rebaja sustancial del coste económico de la suscripción del convenio especial[23].

[21] Las previsiones al respecto, sin embargo, no parecían muy optimistas, así, por ejemplo, en el Dictamen del Consejo de Estado de 25 de abril se indicaba, en relación con el impacto presupuestario de esta orden, "que, como máximo se acogerían a este convenio un 1 por ciento de sus posibles beneficiarios".

[22] En este punto, la Memoria justificativa del Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden ISM/386/2024 indicaba que "este tipo de cotización es el que rige desde 1995 y resulta más beneficioso para el interesado que los tipos de cotización vigentes en periodos anteriores a esa fecha, ya que estos serán de superior cuantía".

[23] En esta misma dirección, el Dictamen del Consejo de Estado de 18 de julio indica que "con estas modificaciones, se reduce considerablemente la cuota a abonar por el convenio especial, ajustándola a los períodos que son objeto de reconocimiento".

Pese a esta mejora, llama la atención que la cuantía de la cotización a ingresar en los supuestos de suscripción del convenio especial para la recuperación de periodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación siga siendo sustancialmente superior en términos comparativos a la cotización prevista para aquellas personas que desarrollen períodos de prácticas tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 2/2023[24]. No parece razonable que siga siendo tan dispar el coste económico que supone la recuperación de períodos de cotización que se deriva de la suscripción del convenio especial respecto del coste económico de la cotización prevista para aquellas personas que desarrollen períodos de prácticas tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 2/2023.

7. MEJORA DE LAS POSIBILIDADES DE FRACCIONAMIENTO DEL PAGO DE LA COTIZACIÓN

En relación al momento en que debían ingresarse las cuotas correspondientes al convenio especial, la Orden ISM/386/2024 indicaba que el ingreso de la cotización correspondiente por este convenio especial se podía realizar, a elección del solicitante, mediante un pago único o mediante un pago fraccionado en un número máximo de mensualidades igual al de aquellas por las que se hubiera formalizado el convenio. A efectos de determinar este número de mensualidades, se preveía que se tomarían los días de prácticas realizados y se dividirían por 30, considerándose las fracciones de mes que resultaran como un mes completo.

Sorprendía que se hubieran fijado plazos inferiores a los previstos en su momento por el Real Decreto 1493/2011, que inicialmente fijaba que el pago se podía fraccionar en un número de mensualidades igual al doble de aquellas por las que se hubiera formalizado el convenio especial, posibilidad que, además, se incrementó, posteriormente, mediante el Real Decreto-Ley 5/2013, a un número de mensualidades igual al triple de aquellas por las que se hubiera formalizado el convenio. Con estos plazos se hacía más llevadero, que no más reducido, el coste económico de la recuperación de los períodos de cotización.

Todo hacía prever que el trato menos favorable que en este punto dispensaba la versión original de la Orden ISM/386/2024 iba a dificultar la suscripción de este convenio especial por parte de las posibles personas beneficiarias.

Con la finalidad de paliar este grave inconveniente, el apartado quinto del art. único de la Orden ISM/812/2024 introduce una nueva redacción en el art. 6.3. de la Orden ISM/386/2024 en la que se prevé que el interesado pueda optar, en la solicitud, por efectuar el ingreso de la cotización que corresponda mediante un pago único o mediante un pago fraccionado mensual en un período de hasta el doble de las mensualidades objeto de cómputo con un máximo de 84 mensualidades (siete años).

No cabe duda que se trata de una mejora que debería facilitar la suscripción y la asunción del coste económico del convenio especial[25]. Sin embargo, estas nuevas posibilidades de fraccionamiento del pago de la cotización, aún siguen siendo inferiores a las previstas en su momento por el Real Decreto-Ley 5/2013, que, como se acaba de indicar, posibilitaba que el pago se pudiera fraccionar en un número de mensualidades igual al triple de aquellas por las que se hubiera formalizado el convenio[26]. Resulta evidente que este margen hubiera contribuido mejor a facilitar la suscripción y la asunción del coste del convenio especial para la recuperación de la cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación.

[24] Sobre este sistema de cálculo de la cotización *vid.* Moreno Gené, J.: "La inclusión en la seguridad social…" *cit.*
[25] De la misma opinión, *vid.* Dictamen del Consejo de Estado de 18 de julio…" *cit.*
[26] *Vid.* Moreno Gené, J.: "La recuperación de períodos de cotización…" *cit.*

8. ACLARACIÓN DEL ÁMBITO SUBJETIVO DEL CONVENIO ESPECIAL DE CARÁCTER EXTRAORDINARIO: BECARIOS EN PROGRAMAS DE FORMACIÓN NO DIRIGIDOS A LA OBTENCIÓN DE UN TÍTULO

Aunque la Orden ISM/386/2024 había abordado mucho mejor que en ocasiones anteriores la delimitación de las posibles personas beneficiarias, a los efectos de poder recuperar los correspondientes períodos de cotización, aún se suscitaban dudas al respecto, no tanto en relación con la suscripción del convenio especial, que podemos calificar como "ordinario", sino muy especialmente en relación con los convenios especiales que la propia norma califica como de carácter extraordinario[27]. A tal efecto, junto al convenio especial que hemos calificado como "ordinario", la Orden ISM/386/2024 prevé otros convenios especiales que califica de forma expresa de carácter extraordinario, que se encuentran recogidos en la disposición adicional segunda de dicha norma (en adelante, DA 2ª Orden ISM/386/2024) y que quedan circunscritos a dos colectivos específicos: a) Los becarios de programas de formación no dirigidos a la obtención de un título, fueran o no de naturaleza investigadora y b) Los becarios de investigación.

Pese a las buenas intenciones de la Orden ISM/386/2024, la identificación de estos colectivos resultaba tan amplia y genérica que suscitaba muchas dificultades a la hora de determinar cuándo nos encontrábamos o no ante estos supuestos. Probablemente, con estas denominaciones se había querido englobar cualquier supuesto de participación en programas de formación que, en su momento, habían quedado incluidos en el Real Decreto 1493/2011 y que ahora difícilmente encontrarían acomodo en la DA 52ª TRLGSS, pero, con ello, se corría el riesgo de que al tratarse de conceptos jurídicos tan indeterminados pudieran quedar al margen determinados supuestos y que, por tanto, en estos casos no se pudieran recuperar los correspondientes períodos de cotización.

Centrándonos en el primero de los convenios especiales de carácter extraordinario al que se ha hecho referencia, en la versión inicial de la Orden ISM/386/2024 el mismo estaba diseñado para los "becarios en programas de formación no dirigidos a la obtención de un título, fueran o no de naturaleza investigadora", que ya hubieran suscrito un convenio especial al amparo de la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011. A tal efecto, cabe recordar que, a pesar de que las estancias prácticas no laborales en el entorno profesional de los estudiantes de formación profesional y de los estudiantes universitarios eran los principales supuestos incluidos y, por tanto, amparados en la protección social dispensada por el Real Decreto 1493/2011, el ambiguo redactado de dicha norma dio cabida también a otras muchas modalidades de prácticas formativas que normalmente se han canalizado mediante la convocatoria de ayudas de estudios o becas por parte de administraciones, empresas y otras entidades, que también comportan la realización de prácticas formativas más o menos vinculadas a estudios universitarios o de formación profesional a cambio de una contraprestación económica para las personas beneficiarias de las mismas[28].

En este contexto, por ejemplo, tras la aprobación del Real Decreto 1493/2011 se planteó la cuestión de si esta norma debía amparar únicamente a los alumnos que realizaran prácticas no laborales en el entorno profesional o si, por el contrario, también podía amparar a titulados recientes

[27] Estas dificultades en la delimitación del ámbito subjetivo de los diferentes convenios especiales previstos en la Orden ISM/386/2024, ya fueron constatadas en el Dictamen del Consejo de Estado de 25 de abril.

[28] En esta dirección, Pérez Hernández, M.M.: "Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de becarios", en Illuesca Ballester, J.; Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G. (Dirs.), *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS/AESSS*, Laborum, Murcia, 2022, p. 184, indica que "la "vinculación a estudios universitarios o de formación profesional" hay que entenderla en sentido amplio, y no necesariamente dirigidos a la obtención de los correspondientes títulos académicos".

que también se encontraran realizando las referidas prácticas[29]. Para ello, el principal problema interpretativo se planteaba en la interpretación que debía darse a la exigencia de que los programas formativos estuvieran vinculados a estudios universitarios y de formación profesional, en concreto, si de ello se desprendía que debía tratarse de estudiantes que estuvieran cursando estudios universitarios o de formación profesional o podría comprender, también, los supuestos de titulados universitarios o titulados de formación profesional recientes que ya hubieran concluido dichos estudios. Poco a poco, sin embargo, se fue imponiendo la segunda de las interpretaciones posibles, es decir, la que abogaba por considerar que el requisito de "vinculación a estudios universitarios o de formación profesional" comprendía tanto la formación dirigida a la obtención del título como el hecho de estar en posesión del mismo.

Frente a ello, la delimitación actual del campo de aplicación de la inclusión en el RGSS que se recoge en la DA 52ª TRLGSS parece limitarse exclusivamente a las prácticas realizadas por los alumnos universitarios, los alumnos de formación profesional y los alumnos de enseñanzas artísticas y deportivas que se señalan de forma expresa en dicha norma, sin que sea posible dar cabida a otras prácticas no laborales distintas a estas y, en particular, a las desarrolladas por quienes ya han obtenido la titulación correspondiente. Como no podía ser de otro modo, este criterio se traslada, también, a la posibilidad de suscribir el convenio especial previsto inicialmente en la DA 52ª TRLGSS por parte de aquellas personas que estando ya en posesión de una titulación universitaria o de formación profesional hubieran desarrollado prácticas formativas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma.

Precisamente, a todos estos colectivos iba dirigida la previsión contenida en el apartado primero de la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024, relativa a los "becarios en programas de formación no dirigidos a la obtención de un título, fueran o no de naturaleza investigadora", que ya hubieran suscrito un convenio especial al amparo de la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011. Para este colectivo se preveía que pudiera solicitar a la TGSS, por una única vez, la suscripción de un convenio especial a fin de posibilitar el cómputo de la cotización correspondiente a los períodos de formación realizados, por la diferencia entre los 1.825 días y el número de días que ya les fueron reconocidos y computados en virtud del convenio especial anteriormente suscrito.

En consecuencia, con esta previsión se posibilitaba que los referidos becarios de programas de formación no dirigidos a la obtención de un título, fueran o no de naturaleza investigadora, pudieran ampliar el período de cotización ya recuperado en su momento de dos años como máximo, previstos en el Real Decreto 1493/2011, hasta el actual máximo de los 1.825 días (cinco años) previstos por la Orden ISM/386/2024.

Ahora bien, la posibilidad de suscribir un convenio especial en estos supuestos planteaba diferentes cuestiones problemáticas.

En primer lugar, la exigencia de que los "becarios en programas de formación no dirigidos a la obtención de un título, fueran o no de naturaleza investigadora" hubieran tenido que haber suscrito con anterioridad el convenio especial previsto en la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011, suponía dejar fuera de la posibilidad de suscribir el nuevo convenio especial previsto en la DA 2ª de la Orden ISM 386/2014 a todos aquellos que, por las circunstancias que fueran, no habían procedido a suscribir, en su momento, el convenio previsto en la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011, con el agravio comparativo que ello podía suponer.

[29] *Vid.* Arrieta Idiakez, F.J.: "Las últimas reformas en materia de becas de trabajo", *Actualidad Laboral*, núm. 3, 2013, p. 343.

Y, en segundo lugar, aquellos que sí habían suscrito en su momento el convenio especial previsto en la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011 y que, por tanto, sí podían suscribir el nuevo convenio especial previsto por la DA 2ª de la Orden ISM 386/2014, veían limitado el cómputo de cotización correspondiente a los períodos de formación realizados, a la diferencia entre 1.825 días y el número de días que ya les habían sido reconocidos y computados en virtud del convenio especial anteriormente suscrito al amparo de la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011.

Pues bien, el apartado sexto del art. único de la Orden ISM/812/2024 da respuesta a ambas cuestiones. A tal efecto, se modifica el apartado primero de la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024, que a hora pasa a prever que "quienes por su participación como becarios en programas de formación no dirigidos a la obtención de un título, fueran o no de naturaleza investigadora, ya suscribieron o pudieron suscribir un convenio especial al amparo de la disposición adicional primera del Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, y quedan, por tanto fuera del ámbito de aplicación del convenio especial previsto en el apartado 8 de la disposición adicional quincuagésima segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, podrán solicitar a la Tesorería General de la Seguridad Social, por una única vez, hasta el 31 de diciembre de 2028, la suscripción de un nuevo convenio especial a fin de posibilitar el cómputo de la cotización correspondiente a los períodos de formación realizados y no computados, en su caso, para la suscripción de aquel convenio especial, hasta un máximo de 1.825 días, con independencia de los períodos reconocidos en el convenio anterior".

Con esta nueva regulación se permite, por tanto, que no únicamente puedan suscribir el convenio especial de carácter extraordinario previsto en la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024 quienes habiendo participado como becarios en programas de formación no dirigidos a la obtención de un título, fueran o no de naturaleza investigadora, ya habían suscrito en su momento un convenio especial al amparo de la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011, sino también aquellos que lo hubieran podido suscribir, aunque, finalmente, no lo hubiesen hecho, siempre, claro está, que ahora queden fuera de la posibilidad de suscribir el convenio previsto en el apartado 8 de la DA 52ª TRLGSS, es decir, el convenio especial que hemos calificado como "ordinario". Además, de forma coherente con el plazo general dispensado para la suscripción del convenio especial previsto tras la aprobación de la Orden ISM/812/2024, se fija como plazo máximo para la suscripción de dicho convenio el 31 de diciembre de 2028.

Asimismo, tras la nueva regulación dispensada al apartado primero de la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024, se prevé que la suscripción del nuevo convenio especial permita recuperar el cómputo de la cotización correspondiente a los períodos de formación realizados y no computados, hasta un máximo de 1.825 días, con independencia de los períodos reconocidos en el convenio anterior. Es decir, que con independencia del período de cotización recuperado anteriormente mediante la suscripción del convenio especial del Real Decreto 1493/2011, que será de dos años como máximo, con la suscripción del nuevo convenio especial de carácter extraordinario del apartado primero de la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024, ahora se podrá recuperar hasta un máximo de 1.825 días (cinco años). En definitiva, como sucede con el convenio especial que hemos denominado como "ordinario", en estos supuestos también se podrá llegar a recuperar la cotización por períodos de formación hasta un máximo de siete años.

Por lo demás, tanto en relación con el convenio especial de carácter extraordinario dirigido a los becarios de programas de formación no dirigidos a la obtención de un título, fueran o no de naturaleza investigadora, como con el convenio especial de carácter extraordinario dirigido a los becarios de investigación, la Orden ISM/812/2024 introduce una nueva previsión en el apartado 5 de la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024, en virtud del cual, "la suscripción del convenio especial a que se refiere esta disposición adicional será compatible con la suscripción del convenio especial a que se

refiere el art. 1, siempre que los períodos objeto de cómputo en ambos convenios no se superpongan en el tiempo".

En consecuencia, al tratarse de situaciones diversas las amparadas por el convenio especial, que hemos denominado como "ordinario", previsto en el art. 1 de la Orden ISM/386/2024 y los convenios especiales de carácter extraordinario previstos en la DA 2 de dicha norma, las mismas pueden concurrir simultáneamente en una misma persona, dando derecho en este caso a la suscripción de ambos convenios, con la única salvedad, de que los períodos de cotización objeto de cómputo en ambos convenios no se superpongan en el tiempo.

9. LA RECUPERACIÓN DE PERÍODOS DE COTIZACIÓN POR LAS PRÁCTICAS ACADÉMICAS QUE SE VIERON AFECTADAS POR LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO) DE 21 DE MAYO DE 2013

El apartado séptimo de la Orden ISM/812/2024 introduce una DA 3ª en la Orden ISM/386/2024 en la que se aborda una cuestión muy específica relativa a las prácticas académicas externas que se vieron afectadas, en su momento, por la anulación del Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios (en adelante, Real Decreto 1707/2011), por parte de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013[30].

Para una adecuada comprensión de esta previsión, cabe recordar que el Real Decreto 1707/2011, entre otros muchos aspectos, vino a regular la protección social correspondiente al colectivo de estudiantes universitarios que se encontraran realizando prácticas académicas externas[31]. A tal efecto, esta norma incorporaba una disposición adicional primera (en adelante, DA 1 Real Decreto 1707/2011), que bajo la rúbrica de "exclusión del ámbito de aplicación de la Seguridad Social", establecía que "los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social contemplados en el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, no serán de aplicación a los estudiantes universitarios que realicen las prácticas académicas externas a que se refiere este real decreto".

Esta exclusión de los estudiantes universitarios que desarrollaban las prácticas académicas externas del campo de aplicación de la inclusión en el RGSS que se contenía en el Real Decreto 1493/2011 fue uno de los aspectos más criticados por parte de las organizaciones estudiantiles y juveniles y de las organizaciones sindicales. Como consecuencia de estas críticas, el sindicato Comisiones Obreras interpuso un recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 1707/2011 por considerar que el mismo infringía lo dispuesto en la DA 3ª de la Ley 27/2011. A tal efecto, el citado recurso mantenía que las prácticas universitarias reguladas en el Real Decreto 1707/2011, cuando conllevaban compensación económica, quedaban incluidas en la DA 3ª de la Ley 27/2011, no en vano, esta disposición legal ampliaba el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social y, concurriendo los elementos que citaba, no hacía ninguna distinción, no contemplándose, por tanto, ninguna salvedad respecto a las prácticas externas que realizaran los estudiantes mientras cursaban

[30] Núm. rec. 171/2012.

[31] Para un estudio detallado de esta norma *vid.* Moreno Gené, J.: "La nueva regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios: la potenciación de la finalidad formativa y de mejora de la empleabilidad", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 349, 2012.

estudios universitarios. Sin embargo, según el recurso interpuesto, el Real Decreto 1707/2011 sí establecía esta distinción al decretar la exclusión y lo hacía sin señalar ni enunciar las razones por las que lo hacía.

Junto con este argumento de fondo, el recurso interpuesto por Comisiones Obreras también invocaba un argumento formal, consistente en que el proyecto de real decreto, que en su momento se remitió al Consejo de Estado, no incluía la citada disposición excluyente, de modo que un aspecto tan sustantivo de la regulación no fue informado por el Consejo de Estado, lo cual infringía el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado, que exige audiencia sobre los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como de sus modificaciones.

Fruto de este recurso contencioso administrativo, se dicta la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013, en la que el Alto Tribunal resuelve la cuestión planteada[32]. En este punto, la resolución no entra en el fondo del asunto, sino que se detiene en el aspecto formal del mismo, considerando al respecto que "a juicio de la Sala la introducción de la Disposición Adicional Primera en el Real Decreto que constituye el objeto del proceso, posee esa naturaleza de modificación sustancial del mismo, ya que es obvio que afecta a una cuestión determinante del contenido de esta norma, puesto que excluye del ámbito de la Seguridad Social, en concreto de la obligación de afiliación y cotización a la misma, a los estudiantes universitarios que realicen las prácticas académicas externas que regula el Real Decreto, con las consecuencias que de la adopción de esta medida derivan tanto para quienes efectúan las prácticas, como para quienes han de llevar a cabo el alta de aquellos en la Seguridad Social, como para el propio sistema general de la Seguridad Social". En consecuencia, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013 procede a declarar nulo de pleno derecho el Real Decreto 1707/2011 y a retrotraer el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronuncie con carácter preceptivo, si bien no vinculante, sobre la cuestión que trata la DA 1ª.

Como no podía ser de otro modo, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013 dio lugar a una situación de gran inseguridad jurídica sobre cuál era a partir de este momento la situación en la que quedaban los estudiantes universitarios que ya habían realizado, estuvieran realizando o fueran a realizar en el futuro sus prácticas académicas externas. No olvidemos al respecto que la referida sentencia no se pronunció sobre el fondo del asunto, es decir, la exclusión de los estudiantes universitarios que desarrollaban prácticas externas de la inclusión en el RGSS prevista por el Real Decreto 1493/2011[33]. Pese a ello, parecía un criterio mayoritario el considerar que la nulidad del Real Decreto 1707/2011 determinaba la extensión de los mandatos del Real Decreto 1493/2011 a las citadas prácticas externas universitarias, ya que, al quedar anulada la primera, no existía razón para excluir dichas prácticas de la obligación de cotizar[34]. A tal efecto, se planteaba la

[32] Un comentario de esta resolución en Álvarez Cortés, J.C: "La "re-inclusión" en la Seguridad Social de los estudiantes universitarios en prácticas", *Temas Laborales*, núm. 122, 2013, pp. 215-226. *Vid.* también, Moreno Gené, J.: *Las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. Aspectos jurídico-laborales y de seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

[33] Sempere Navarro, A.V.: "La Seguridad Social de los becarios tras la anulación del Real Decreto 1707/2011" *Aranzadi Social*, núm. 5, 2013, llamaba la atención sobre el hecho de que "el éxito del motivo formal elimina la necesidad de examinar las otras deficiencias apuntadas, aunque la actuación *contra legem* persistirá si el Gobierno reiterase el sentido de la norma en un próximo Real Decreto". *Vid.* también, Álvarez Cortés, J.C.: "La "re-inclusión" en la Seguridad Social…" *cit.* p. 225.

[34] *Vid.* Rodríguez-Piñero Royo, M.C y Pérez Guerrero, M.L.: "La regulación de las prácticas universitarias como forma de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo", en Monereo Pérez, J.L. (Dir.), *XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Granada, 2014. En la misma dirección, Sempere Navarro, A.V.: "La Seguridad Social de los becarios…" *cit.* consideraba que

cuestión de si tras la anulación del Real Decreto 1707/2011 se tendría que tramitar el alta y cotizar de forma retroactiva por los estudiantes universitarios en prácticas.

Con la voluntad de resolver estos interrogantes, se dictó la Resolución de 19 de agosto de 2013, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se autorizan plazos extraordinarios para la presentación de altas y, en su caso, las bajas y para la cotización a la Seguridad Social de los estudiantes universitarios que realicen prácticas académicas externas reuniendo los requisitos y condiciones previstos en el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, a consecuencia de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013, por la que se anula el Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre. Para ello, la citada resolución de la TGSS fija como fecha de efectos de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013, la fecha del 28 de junio de 2013, que es la fecha de la publicación de la referida sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Por tanto, de conformidad con la referida resolución de la TGSS, hasta el 28 de junio de 2013 regía plenamente la exclusión de los estudiantes universitarios que habían realizado prácticas académicas externas del campo de aplicación del Real Decreto 1493/2011, de conformidad con lo previsto por el posteriormente anulado Real Decreto 1707/2011. Únicamente a partir de dicha fecha dejaba de aplicarse la exclusión prevista en el Real Decreto 1707/2011 y, en consecuencia, se empezaban a producir los efectos en materia de alta y cotización a la Seguridad Social de los estudiantes universitarios que realizaran prácticas académicas externas y que reunieran los requisitos y condiciones previstos en el Real Decreto 1493/2011 para su inclusión en el RGSS. Por tanto, únicamente a partir de esta fecha debía procederse a dar de alta y cotizar por los citados estudiantes universitarios en prácticas, siempre, claro está, que cumplieran lo exigido al respecto por el Real Decreto 1493/2011.

En consecuencia, con esta previsión quedaron consolidados los efectos negativos derivados de la exclusión del ámbito de aplicación del RGSS de todos aquellos estudiantes universitarios que, habiendo realizado prácticas académicas externas que cumplían con lo exigido por el Real Decreto 1493/2011 para ser incluidos en el RGSS, habían quedado excluidos por mandato expreso del Real Decreto 1707/2011, posteriormente declarado nulo, sin que se hubiera previsto ninguna vía para que los mismos pudieran recuperar estos períodos de cotización.

Como fundamento de esta decisión, la TGSS invocó la necesidad de "garantizar el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9 de la Constitución, así como por el respeto que se debe a la Administración al principio de confianza legítima regulado en el art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de acuerdo con el principio de las relaciones establecidas, principios que han inspirado, asimismo, una consolidada doctrina del Tribunal Supremo reflejada en las sentencias de 17 de octubre de 1996, 19 de julio de 1999, 7 de febrero de 1998 y 22 de diciembre de 2003".

En esta misma línea se consideró que "no sería aceptable otra solución, pues de lo contrario la Administración podría desplegar todo el sistema de sanciones administrativas, liquidación de deudas y recargos correspondientes al incumplimiento del deber de cotizar, que habría existido desde la entrada en vigor del Real Decreto 1707/2011, ahora anulado. Pero evidentemente, esto no es razonable. Por

"la asimilación acordada por el RD 1493/2011 despliega sus efectos y las entidades que satisfagan contraprestación económica a los becarios han de darlos de alta y cotizar por ellos".

esto, la Tesorería, a través de la citada Resolución aclara que la obligación de cotizar comienza desde el 28 de junio de 2013"[35].

Esta solución, sin embargo, no dio satisfacción de un modo adecuado a los derechos de seguridad social de los estudiantes universitarios en prácticas injustamente excluidos del RGSS mientras el Real Decreto 1707/2011 estuvo vigente. A tal efecto, se puso de manifiesto que la referida sentencia del Tribunal Supremo no afectaba a la entrada en vigor de la Ley 27/2011 ni del Real Decreto 1493/2011 y "el principio de jerarquía normativa impide que una simple resolución administrativa, como la de la Tesorería General de la Seguridad Social, modifique un Reglamento y menos aún una Ley"[36]. Por ello, algún autor había abogado por la cotización retroactiva, sin perjuicio de que en este supuesto se eximiera del recargo en las cotizaciones por mora y de cualquier otro efecto negativo que pudiera afectar a la empresa o entidad[37]. En este supuesto, también se mantuvo que el coste derivado de la eventual cotización por períodos atrasados anteriores a la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013 podría afrontarse "activando la responsabilidad del Estado legislador, sea mediante la aprobación de una norma específica (que asigne ese importe al Estado), sea mediante reclamaciones individuales (cuando se cotizase por un tiempo en el que hubiera estado formalmente vigente el RD 1707)"[38].

El posterior Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios (en adelante, Real Decreto 592/2014), mediante el que se vino a regular nuevamente la materia de las prácticas de los estudiantes universitarios, se limitó a regular esta materia a futuro, sin contemplar de ningún modo la situación de aquellos estudiantes universitarios que se habían visto perjudicados por el Real Decreto 1707/2011 y su posterior anulación. En todo caso, para los futuros estudiantes universitarios que realizaran prácticas vino a suponer que, como ya venía sucediendo desde la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013, les fueran de aplicación los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social contemplados en la Ley 27/2011 y desarrollados por el Real Decreto 1493/2011, siempre claro está que se cumplieran los requisitos establecidos por dicha norma[39].

Esta problemática, por tanto, no ha sido realmente abordada hasta la actualidad, con la aprobación de la Orden ISM/812/2024, cuyo apartado séptimo, como ya se ha indicado, introduce una DA 3ª en la Orden ISM/386/2024 en la que se establece que "En el caso de prácticas académicas externas retribuidas de estudiantes universitarios afectadas por la anulación del Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, efectuada por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013, se podrá solicitar la suscripción del convenio especial a que se refiere el artículo 2 por los períodos de prácticas realizados con anterioridad a 28 de junio de 2013, de acuerdo con el régimen jurídico establecido en dicho artículo"[40].

[35] *Vid.* Rodríguez-Piñero Royo, M.C. y Pérez Guerrero, M.L.: "La regulación de las prácticas…" *cit.* En la misma dirección, Sempere Navarro, A.V.: "La Seguridad Social de los becarios…" *cit.* indicaba que "la eventual cotización por períodos atrasados (anteriores a la STS de 21 de mayo de 2013) genera un coste no previsible para quienes hayan de afrontarlos, pues tenían la legítima confianza de actuar conforme a derecho".

[36] *Vid.* Duque González, M.: "Análisis actual de la normativa de becarios, formación práctica y contratación de jóvenes", *Información Laboral*, núm. 2, 2014. Según el autor, estas irregularidades de fondo constituían importantes vicios de nulidad de la resolución de la TGSS, de tal forma que cabría una acción de impugnación directa contra ella.

[37] *Vid.* Duque González, M.: *Becas y becarios*, Lex Nova Thomson-Reuters, Valladolid, 2012, p. 241.

[38] *Vid.* Sempere Navarro, A.V.: "La Seguridad Social de los becarios…" *cit. Vid.* también, Duque González, M.: "Análisis actual de la normativa de becarios…" *cit.*

[39] *Vid.* Moreno Gené, J. "La inclusión "definitiva" en la Seguridad Social de los estudiantes universitarios en prácticas", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 374, 2014.

[40] En esta misma dirección, el Dictamen del Consejo de Estado de 18 de julio indica que "esa previsión responde a la necesidad de tomar en consideración a los estudiantes universitarios incluidos en el ámbito del citado Real Decreto

Como puede observarse, la solución dispensada por la Orden ISM/812/2024 se ha limitado únicamente a dar la opción a aquellos estudiantes universitarios en prácticas que se vieron perjudicados en su momento a suscribir un convenio especial al amparo del art. 2 de la Orden ISM/386/2024, que les permita recuperar los períodos de prácticas realizados con anterioridad a 28 de junio de 2013, de acuerdo con el régimen jurídico establecido en dicho precepto.

En consecuencia, deberán ser quienes resultaron agraviados en su momento por la aprobación del Real Decreto 1707/2011 y su posterior anulación, los que asuman en exclusiva el coste económico de la suscripción del convenio especial por los períodos de prácticas universitarias por los que no se cotizó en su momento, por haberse visto injustamente excluidos de la aplicación del Real Decreto 1493/2011. A tal efecto, la nueva DA 3ª de la Orden ISM/386/2024 se remite al régimen jurídico general previsto en el art. 2 de dicha norma, sin establecer ninguna especificidad al respecto, que pudiera haber eliminado o reducido el coste económico de la suscripción del convenio especial. Sin lugar a dudas, la peculiar situación que se aborda en la nueva DA 3ª de la Orden ISM/386/2024 hubiera justificado un trato más favorable para quienes procedan a suscribir el convenio especial previsto en dicha norma.

10. LA PREVISIÓN DE UN GENEROSO RÉGIMEN TRANSITORIO.

La extraordinaria relevancia de las novedades introducidas por la Orden ISM/812/2024 obliga a incorporar un régimen transitorio en relación con las solicitudes que ya se hubieran podido presentar con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma, es decir, desde el 1 de junio de 2024, fecha de entrada en vigor de la Orden ISM/386/2024, hasta el día anterior a la entrada en vigor de la Orden ISM/812/2024, es decir, el 31 de julio de 2024.

A tal efecto, la disposición transitoria única de la Orden ISM/812/2024 (en adelante, DT Única de la Orden ISM/812/2024), bajo la rúbrica de "Solicitudes presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta orden" contempla diferentes situaciones:

— En primer lugar, las solicitudes de suscripción del convenio especial presentadas y no resueltas. Para este supuesto se prevé que las mismas sean resueltas de conformidad con lo establecido en la Orden ISM/812/2024.

— En segundo lugar, las solicitudes de suscripción del convenio especial presentadas y resueltas. En estos casos se prevé que la persona interesada podrá solicitar la modificación de las condiciones del convenio especial ya reconocido a fin de adecuar el mismo a las nuevas condiciones establecidas por la Orden ISM/812/2024, sin perjuicio de que, en todo caso, la TGSS adapte de oficio la base de cotización del convenio a lo previsto ahora por dicha norma.

Como fácilmente puede constatarse, el régimen transitorio previsto por la DT Única de la Orden ISM/812/2024 pone de manifiesto que la totalidad de los cambios introducidos por esta norma en el régimen jurídico del convenio especial para la recuperación de períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación resultan más favorables para las posibles personas beneficiarias, no en vano, se permite que las mismas puedan acogerse a la nueva regulación, a pesar de que ya hubieran presentado su solicitud con anterioridad a la introducción de los referidos cambios.

1707/2011, que declaraba que no les resultaban de aplicación los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social previstos en el Real Decreto 1493/2011. Tal exclusión de la posibilidad de suscribir el convenio especial en él previsto determinó la anulación de la norma y explica que el proyecto incluya una previsión específicamente dirigida a favorecer esa inclusión inicialmente vedada".

Si ello ya queda reflejado en los supuestos en que la solicitud de suscripción del convenio especial se hubiera presentado, pero aún no hubiera sido resuelta, aún se pone más de manifiesto en aquellos casos en que la solicitud del convenio especial se hubiera presentado y ya hubiera sido resuelta[41]. No en vano, en estos supuestos aún se permite que la persona interesada pueda solicitar la modificación del convenio para incorporar las nuevas condiciones previstas ahora en la normativa. Así, por ejemplo, en el supuesto en que, en su momento, ya se hubiera formalizado el convenio especial previsto en el Real Decreto 1493/2011, se podrá solicitar el incremento del período de cotización recuperado hasta los 1.825 días previstos para el nuevo convenio especial, con independencia de los períodos que hubieran sido reconocidos en el convenio anterior, con lo que podría llegar a ampliarse hasta los siete años; se podrá ampliar el período en el que se quiere fraccionar el ingreso de la cotización, hasta el doble de las mensualidades objeto de cómputo hasta el máximo de 84 mensualidades; se podrá solicitar un nuevo cálculo de la cuantía a abonar por la cotización del convenio especial, adecuándola a la nueva previsión de que la base mensual de cotización esté constituida por la base mínima de cotización por contingencias comunes correspondiente al grupo 7 de cotización del RGSS vigente en cada período que sea objeto de cómputo para su suscripción, etcétera.

Pero, por si ello no fuera suficiente, incluso en el supuesto en que la persona interesada no solicite la modificación del convenio para adecuarlo a las nuevas condiciones introducidas por la Orden ISM/812/2024, se prevé que la TGSS adapte de oficio la base de cotización del convenio a lo previsto ahora en dicha norma, de modo que la cuantía a abonar por la persona interesada será, en todo caso, la más económica prevista tras la Orden ISM/812/2024.

11. VALORACIÓN FINAL

Como se ha analizado a lo largo de este trabajo, la Orden ISM/812/2024 ha introducido modificaciones sustanciales en el régimen jurídico del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas de formación y becas de investigación, que constituyen mejoras muy significativas en la regulación de dicho convenio especial, lo que debería contribuir a favorecer la recuperación de períodos de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación, con los indudables efectos positivos que ello tendría para las futuras pensiones de las personas beneficiarias y, muy especialmente, de cara a sus futuras pensiones de jubilación.

Pese a ello, aún pueden detectarse algunos aspectos del régimen jurídico del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas de formación y becas de investigación que podrían suponer un cierto obstáculo para que las posibles personas beneficiarias finalmente lo acaben suscribiendo, frustrándose de este modo la finalidad perseguida con dicho convenio especial, que no es otra que permitir la recuperación de los períodos de cotización de quienes han desarrollado períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación, desprovistos de cualquier tipo de protección social.

En primer lugar, a pesar de que la regulación actual establece un período máximo de prácticas objeto de cómputo en el nuevo convenio especial que no podrá ser superior a 1.825 días (cinco años), con independencia de los períodos reconocidos en su caso en el convenio anterior suscrito al amparo del Real Decreto 1493/2011, lo que posibilita recuperar hasta un máximo de siete años, dos en base al convenio especial realizado al amparo del Real Decreto 1493/2011 y cinco más, al amparo del nuevo convenio especial, ello aún puede resultar insuficiente en supuestos muy específicos como es el caso del antiguo personal investigador, atendiendo a los larguísimos períodos de ausencia de cobertura de

[41] A tal efecto, el Dictamen del Consejo de Estado de 18 de julio…" *cit.* indica que "esa previsión garantiza por sí sola que los convenios ya suscritos puedan beneficiarse de las previsiones más favorables de la nueva norma".

seguridad social por los que muchos de ellos tuvieron que transitar durante su carrera investigadora, superiores, en algunos casos, a los diez años.

En segundo lugar, aunque se ha procedido a ampliar de forma notable el período previsto para la presentación de la correspondiente solicitud de suscripción del convenio especial hasta el 31 de diciembre de 2028, ello todavía podría resultar insuficiente. A tal efecto, gran parte de las posibles personas beneficiarias de esta medida, en la actualidad, aún perciben la jubilación como algo lejano, lo cual, unido a la situación laboral de muchos de ellos, con condiciones laborales precarias, conlleva que consideren la recuperación de los períodos de cotización como una cuestión no prioritaria frente a las dificultades económicas que les plantea el día a día. Por todo ello, hubiera sido preferible que se hubieran fijado plazos mucho más dilatados para proceder a la solicitud de la recuperación de los períodos de cotización o, incluso, que se hubiera dejado abierta de forma indefinida esta posibilidad.

En tercer lugar, aunque se haya llevado a cabo una rebaja sustancial del coste económico que supone la suscripción del convenio especial, al tomarse a partir de ahora en consideración para el cálculo de la cotización las bases vigentes en cada período que sea objeto de recuperación y no, en todo caso, las bases de cotización vigentes en el año 2024, como se preveía hasta ahora, sigue llamando la atención que la cuantía de la cotización a ingresar en estos supuestos sea sustancialmente superior en términos comparativos a la cotización prevista para aquellas personas que desarrollen períodos de prácticas tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 2/2023, para la que, además, se contempla una reducción del 95 por ciento. No parece razonable que todavía siga siendo tan dispar el coste económico que supone la recuperación de períodos de cotización que se deriva de la suscripción del convenio especial, respecto del coste económico de la cotización prevista para aquellas personas que desarrollen períodos de prácticas tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 2/2023.

Por lo demás, la persona obligada al pago del importe total de la cotización a ingresar por este convenio especial sigue siendo en exclusiva quien lo suscribe, sin que se haya previsto en este punto ninguna obligación de la entidad u organismo en que se han desarrollado las prácticas ni, en su caso, de quien las ha remunerado y/o financiado. En consecuencia, al coste más elevado de la cotización prevista en los supuestos de convenio especial, en relación con la cotización prevista para aquellas personas que desarrollen períodos de prácticas tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 2/2023, cabe añadir la asunción íntegra y en solitario del pago de la cotización por parte de quien suscribe el convenio especial. Por tanto, en este punto no se ha explorado la posibilidad prevista en el art. 8.1 de la Orden TAS/2865/2003, en virtud de la cual, "podrán actuar como sustitutos de los trabajadores o asimilados que suscriban el convenio especial o, en su caso, de los empresarios obligados al pago de la aportación correspondiente las personas físicas o jurídicas que asuman voluntariamente esta obligación con autorización expresa de dichos trabajadores, empresarios o asimilados".

En cuarto lugar, por lo que respecta al momento en que deben ingresarse las cuotas correspondientes a los períodos de cotización recuperados, si bien, este aspecto se ha mejorado sustancialmente, al preverse ahora que el interesado pueda optar por efectuar el ingreso de la cotización que corresponda mediante un pago único o mediante un pago fraccionado mensual en un período de hasta el doble de las mensualidades objeto de cómputo con un máximo de 84 mensualidades (siete años), aún sigue sorprendiendo que se trate de plazos inferiores a los previstos en su momento por el Real Decreto-Ley 5/2013, que, ampliando la previsión inicial prevista por el Real Decreto 1493/2011, vino a establecer que el pago se podía fraccionar en un número de mensualidades igual al triple de aquellas por las que se hubiera formalizado el convenio. No cabe duda que con estos plazos se haría más llevadera la asunción del elevado coste económico que supone la recuperación de los referidos períodos de cotización. Una vez más, el trato menos favorable que en este punto todavía dispensa la

Orden ISM/386/2024 va a dificultar la suscripción de este convenio especial por parte de las posibles personas beneficiarias.

En quinto lugar, en relación con los convenios especiales de carácter excepcional, a pesar de que la Orden ISM/812/2024 resuelve la cuestión de qué sucede con aquellas personas becarias en programas de formación no dirigidos a la obtención de un título que no hubieran suscrito previamente ningún convenio especial, al preverse ahora de forma expresa que quienes se encuentren en esta situación podrán suscribir el convenio especial de carácter excepcional previsto al efecto, tanto si ya habían suscrito el convenio especial del Real Decreto 1493/2011 como si lo hubieran podido suscribir, se ha desaprovechado la ocasión para aclarar mejor el alcance del otro convenio especial de carácter extraordinario previsto en la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024, es decir, el dirigido a los becarios de investigación.

A tal efecto, la compleja redacción del apartado segundo de la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024 plantea la duda de si la misma alcanza únicamente a los que han sido personal investigador en formación predoctoral o si, también, puede alcanzar a los que han sido personal investigador postdoctoral. A tal efecto, cuando el apartado segundo se refiere a los graduados que han participado en programas de formación de naturaleza investigadora, establece que deben haberlo hecho "a través de los correspondientes estudios de doctorado", lo cual, parecería dirigirse *a priori* al personal investigador predoctoral, dejando fuera a los postdoctorales. Asimismo, la referencia expresa que efectúa la norma al EPIF también podría apoyar esta conclusión. No cabe duda que esta interpretación supondría un agravio comparativo para todo el personal investigador postdoctoral que durante muchos años desarrolló su actividad, en muchas ocasiones, en el extranjero, bajo la cobertura de becas de investigación postdoctorales que a la postre no comportaron su inclusión en el RGSS, viendo truncadas de forma sustancial sus carreras de cotización.

Frente a ello, cabe sostener que la expresión "a través de los correspondientes estudios de doctorado" debería interpretarse en el sentido de que la misma también ampararía a quienes ya hubieran obtenido la titulación de doctorado, es decir, al personal investigador postdoctoral, a lo que cabe añadir que el EPIF, en su disposición adicional sexta (en adelante, DA 6ª EPIF), también regulaba los programas de ayuda a la investigación para doctores, previéndose su contratación laboral, lo que justificaría que la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024 posibilitara ahora la suscripción de un convenio especial para todos aquellos que fueron personal investigador postdoctoral con anterioridad al EPIF sin cobertura alguna de Seguridad Social.

A partir de todas estas consideraciones, se podría llegar a la conclusión de que el apartado segundo de la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024 también ampararía la posibilidad de que el personal investigador postdoctoral pudiera suscribir el convenio especial de carácter extraordinario previsto en dicha norma. Cualquier otra interpretación que excluyera a este colectivo de la posibilidad de recuperar los correspondientes períodos de cotización iría en contra del espíritu de la Orden ISM/386/2024, con la que se pretende que todo el personal investigador pueda recuperar los períodos de cotización por el tiempo que disfrutó de ayudas a la investigación.

En todo caso, la nueva redacción del convenio especial de carácter extraordinario previsto en el apartado primero de la DA 2ª de la Orden ISM/386/2024 también podría dar cabida al personal investigador postdoctoral, en tanto que los mismos han participado como becarios en programas de formación no dirigidos a la obtención de un título, en este caso, de naturaleza investigadora y, en su momento, ya suscribieron o pudieron suscribir el convenio especial previsto en la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011.

En sexto lugar, en relación con la posibilidad de suscripción del convenio por los períodos realizados con anterioridad al 28 de junio de 2013 prevista para aquellas personas que se vieron afectadas por la anulación del Real Decreto 1707/2011 por parte de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013, cabe valorar positivamente que, aunque sea con más de diez años de retraso, se haya abordado esta cuestión. Sin embargo, la solución dispensada adolece de generosidad, por cuanto que hace recaer exclusivamente en quienes resultaron agraviados en su momento por la aprobación y posterior anulación del Real Decreto 1707/2011 el coste económico de la suscripción del convenio especial por los períodos de prácticas universitarias por los que no se cotizó en su momento, por haberse visto excluidos injustamente de la aplicación del Real Decreto 1493/2011. No cabe duda que hubiera sido preferible dispensar un trato más generoso en estos supuestos a quienes pretendan ahora recuperar estos períodos de cotización.

En definitiva, a pesar de que las modificaciones expuestas a lo largo de este estudio constituyen mejoras muy significativas en la regulación del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas de formación y becas de investigación, que indudablemente deberían contribuir a favorecer la suscripción de este convenio especial por parte de las posibles personas destinatarias, aún pueden detectarse algunos déficits en su régimen jurídico, especialmente, su elevado coste económico y la asunción en exclusiva del mismo por parte de quien suscribe el convenio, que nos llevan a pensar que el éxito de esta medida, como ya sucediera con el Real Decreto 1493/2011, podría ser todavía muy limitado[42], perpetuándose de este modo los dañinos efectos que estos periodos de formación sin cobertura de Seguridad Social van a suponer en las futuras condiciones de acceso a las prestaciones de Seguridad Social y, especialmente, a la pensión de jubilación de quienes durante un tiempo más o menos prolongado de tiempo desarrollaron prácticas, becas de formación y becas de investigación sin cobertura alguna de seguridad social.

12. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Álvarez Cortés, J.C: "La "re-inclusión" en la Seguridad Social de los estudiantes universitarios en prácticas", *Temas Laborales*, núm. 122, 2013.

Arrieta Idiakez, F.J.: "Las últimas reformas en materia de becas de trabajo", *Actualidad Laboral*, núm. 3, 2013.

ASOCIACIÓN DE ANTIGUOS BECARIOS DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA: *Manifiesto InvestigarSinCotizar. Excelencia investigadora sin derechos laborales: España ha maltratado y maltrata a su personal investigador.* Este documento puede consultarse en: https://drive.google.com/file/d/15kZ2fUdJB0NKd35UFj0Yc5TnSn_T_hQo/view

Cabero Morán, E.: "La seguridad social del estudiantado universitario, setenta años de soledad (1953-2023)", *Trabajo y Derecho*, núm. 102, 2023.

CONFEDERACIÓN DE SOCIEDADES CIENTÍFICAS DE ESPAÑA: *Ante la orden ministerial de regularización de cotización retroactiva de becas de investigación*, mayo de 2024. Este documento puede consultarse en: https://cosce.org/ante-la-orden-ministerial-de-regularizacion-de-cotizacion-retroactiva-de-becarios-de-investigacion/.

[42] Sobre el alcance de esta medida, en la Memoria que acompañaba al Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden ISM/386/2024 se preveía la hipótesis de que se acogerían a este convenio en torno a 49.000 suscriptores, lo que representa el doble de las personas que suscribieron el convenio especial regulado en la DA 1ª del Real Decreto 1493/2011.

CONSEJO DE ESTADO: Dictamen sobre el Proyecto de Orden por la que se regula la suscripción de convenio especial de Seguridad Social a efectos del cómputo de la cotización por los períodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas reguladas en la DA 52ª TRLGSS, realizadas con anterioridad a su fecha de entrada en vigor, emitido el 25 de abril de 2024.

CONSEJO DE ESTADO: Dictamen sobre el Proyecto de Orden por el que se modifica la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril, por la que se regula la suscripción de convenio especial de Seguridad Social, a efectos del cómputo de la cotización, por los períodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas reguladas en la DA 52ª TRLGSS, realizadas con anterioridad a su fecha de entrada en vigor, emitido el 18 de julio de 2024.

Crespo Ortíz, D.: "La cotización de las prácticas académicas externas a la luz de los nuevos cambios introducidos por el RD-Ley 2/2023, de 16 de marzo", *Labos*, núm. 1, 2024.

De La Puebla Pinilla, A.: "La lenta inclusión de los becarios en el sistema de la Seguridad Social y otras novedades de la Ley 27/2011 (El convenio especial, la enmienda telefónica y la prestación de servicios domésticos a través de empresas)", en García Perrote Escartín, I. y Mercader Uguina, J.R. (Dirs.), "La reforma de la Seguridad Social 2011", Lex Nova, Valladolid, 2011.

Duque González, M.: *Becas y becarios*, Lex Nova Thomson-Reuters, Valladolid, 2012.

Duque González, M.: "Análisis actual de la normativa de becarios, formación práctica y contratación de jóvenes", *Información Laboral*, núm. 2, 2014.

FEDERACIÓN DE JÓVENES INVESTIGADORES: *Cotizar sí, pero no a cualquier precio, 14 de mayo de 2024*. Este documento puede consultarse en: https://fji.precarios.org/cotizar-si-pero-no-a-cualquier-precio/.

Fernández Domínguez, J.J. y Rodríguez Escanciano, S.: "La incorporación al régimen general como asimilado a trabajador por cuenta ajena. Especial referencia a los becarios", en Vicente Palacio, M.A.: (Coord.), *Estudios de Seguridad Social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet*, Atelier, Barcelona, 2021.

Fernández Orrico, F.J.: "La Seguridad Social de quienes participan en programas de formación, y otras tres figuras cercanas", *Revista de Información Laboral*, núm. 9, 2012.

Guindo Morales, S. y Ortega Lozano, P.: "El régimen jurídico de seguridad social de las prácticas remuneradas y de las prácticas no remuneradas: la nueva obligación de cotizar en ambos regímenes como sujetos asimilados a trabajadores por cuenta ajena", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 52, 2019.

Hernández Martínez, M.: "Inclusión en la Seguridad Social de los becarios", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 837, 2012.

Moreno Gené, J.: "La Seguridad Social de los participantes en programas de formación", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 345, 2011.

Moreno Gené, J.: "La nueva regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios: la potenciación de la finalidad formativa y de mejora de la empleabilidad", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 349, 2012.

Moreno Gené, J.: "La inclusión "definitiva" en la Seguridad Social de los estudiantes universitarios en prácticas", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 374, 2014.

Moreno Gené, J.: "La recuperación de períodos de cotización de los "exbecarios" tras el Real Decreto Ley 5/2013", *Revista de Derecho Social,* núm. 65, 2015.

Moreno Gené, J.: *Las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. Aspectos jurídico-laborales y de seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

Moreno Gené, J.: "La extensión de la protección social a todos los alumnos en prácticas: un paso más en la dignificación de las prácticas no laborales", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum,* núm. 35, 2023.

Moreno Gené, J.: "Nueva oportunidad para la recuperación de la cotización por períodos de prácticas y becas de investigación", en *Briefs AEDTSS*, núm. 55, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024.

Moreno Gené, J.: "La inclusión en la seguridad social del alumnado en prácticas: últimos cambios normativos y nuevos criterios interpretativos", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 67, 2024.

Moreno Gené, J.: "La recuperación del cómputo de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 159, 2024.

Moreno Gené, J.: "Modificación del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación", en *Briefs AEDTSS*, núm. 75, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024.

Panizo Robles, J.A: "Una nueva reforma de la Seguridad Social. Comentario a la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. 343, 2011.

Pérez Hernández, M.M.: "Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de becarios", en Illuesca Ballester, J.; Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G. (Dirs.), *Trabajo y Seguridad Social de la Juventud. I Jornadas ITSS/AESSS*, Laborum, Murcia, 2022.

Rodríguez Cardo, I.A.: "La inclusión en el Sistema de Seguridad Social de los becarios que desarrollan prácticas en empresas: los RRDD 1493/2011 y 1543/2011", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 99, 2012.

Rodríguez-Piñero Royo, M.C y Pérez Guerrero, M.L.: "La regulación de las prácticas universitarias como forma de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo", en Monereo Pérez, J.L. (Dir.), *XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Granada, 2014.

Rojo Torrecilla, E.: "Cotización por períodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas. Notas a la Orden de 26 de julio que modifica sustancialmente la de 29 de abril, y texto comparado", en el Blog *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 1 de agosto de 2024. Este documento puede consultarse en: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/08/cotizacion-por-periodos-de-practicas.html

Sempere Navarro, A.V.: "La Seguridad Social de los becarios tras la anulación del Real Decreto 1707/2011" *Aranzadi Social*, núm. 5, 2013.

Tatay Puchades, C.: "La inclusión en el sistema de Seguridad Social de los investigadores y participantes en programas de formación", *Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 29-30, 2012.

Vela Díaz, R.: "La inclusión del alumnado en prácticas en el sistema de la Seguridad Social: ¿una aplicación definitiva de la cobertura de protección social a las prácticas no laborales?", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 36, 2023.